جامعـة عبـد الحميـد بن باديـس

مستغانـــــــــــــــم

كليـة الحقـوق والعلـوم الساسيـة

قسـم العلـوم السياسيـــة

دور الجهاز البيروقراطي في تحقيق التنمية السياسية في الجزائر

مذكـــرة تخـــرج لنيـــل شهـــادة الماستـــر

تخصـــص: حكومات مقارنة

- من إعداد الطالبة:

قيداري حليمة

تحت إشراف الأستاذ:

بوغازي عبد القادر

أعضاء لجنة المناقشة:

فراحـــــي محمد............................ رئيسا

بوغازي عبد القادر........................... مشرفا

عباسي عبد القادر............................ مناقشا

السنة الجامعية: 2018/2017

كلمة شكر

الحمد لله الذي أنعم علينا بفضله وأنار لنا دروبنا

الحمد لله الذي وفقني لهذا العمل المتواضع الذي آمل أن يكون عونا صائبا لكل طالب

أتقدم بجزيل شكري لأستاذي الفاضل"***بوغازي عبد القادر***" على حرصه
وإشرافه المتميز على هذا العمل.

كما لا يفوتني أن أتقدم أيضا بشكري إلى جميع أساتذة القسم على مساعداتهم القيمة

فشكرا جزيلا لكل من أمدنا بيد العون من قريب أو من بعيد

لكل هــؤلاء اللهم قدّرنا علـــى ردّ الجميـــل

قيداري حليمة

إهـــــــداء

إلى روح والدتي رحمها الله التي طالما انتظرت

هذه اللحظة فإلى روحك الطاهرة والغالية

أهدي عملي هذا

إلى روح أخي الغالي رحمه الله وطيَّب الله ثراه

وجعل الجنة مثواه

إلى جميع أفراد أسرتي

إلى كل طلبة العلوم السياسية

بجامعة مستغانم وغليزان

إلـــى كـــل الأصدقـــاء والأحبـــاب

أهدي هذا العمل المتواضع

حليمة- ق-

مقدمة

مقدمــــــة.

رغم تقدم المجتمعات المعاصرة إلا أن أغلب دول العالم الثالث لا زالت تعاني الفقر والتخلف ,تعيش أوضاعا مزرية اجتماعيا , ومتدهورة اقتصاديا , وجامدة ثقافيا ,وغير مستقرة سياسيا ,فهي مطالبة بضرورة التكيف والتجاوب مع التحديات والمتغيرات الآنية .

والجزائر كبلد نامي بحاجة إلى إحداث التغيير ومواكبة التطور الذي وصلت إليه المجتمعات ,تقاس قوة الدولة بنمو اقتصادها واستقرار نظامها وقوة جهازها الإداري ,فبدون إدارة قوية لا يمكن الوصول إلى تنمية اقتصادية ,أو اجتماعية ,أو سياسية ,ومن أهم التحديات التي تواجهها الجزائر هي مشاكل التنمية .

فمسؤولية تخطي أزمة التنمية السياسية الموروثة عن الاستعمار تقع على عاتق الدولة للوصول إلى مصاف الدول المتقدمة ,مما يفرض عليها تحولات وإصلاحات جذرية وعميقة ,وإرساء مؤسسات سياسية قادرة على التكيف مع المتغيرات المجتمعية وتحقيق الاستقرار للنظام السياسي وإضفاء الشرعية عليه بإشراك كل الفواعل الرسمية وغير الرسمية في العملية السياسية ,وفك قيود سيطرة النخب على أجهزة الدولة في محاولة ضبط التوازنات السياسية ,بقيادة جهاز إداري فعال من خلال ترشيد الإدارة ورسم السياسات العامة ,ببناء جهاز بيروقراطي قوي ذو كفاءة وفعالية من اجل التطوير نحو الأفضل للأوضاع الراهنة التي يميزها استفحال السلبية البيروقراطية والفساد ,مما يبرز دور البيروقراطية والإصلاح في إحداث ثورة تنموية .

تعبر البيروقراطية عن كفاءة أداء النظام ,وأصبحت قوة لا يمكن الاستغناء عنها ,فالعلاقة بين البيروقراطية والعملية السياسية متبادلة ,فالبيروقراطية أهم جهاز من أجهزة النظام السياسي الذي ينفذ مخططات التنمية التي يقرها النظام .

بالمقابل للنظام السياسي سلطة الرقابة ,ومعالجة مشاكل التنظيم لأداء دوره على أكمل وجه من اجل تنمية شاملة ومتوازنة .

أصبحت البيروقراطية موضوع الساعة ,ومحور اهتمام العديد من باحثي العلوم السياسية ,وعلم الاجتماع, و الإدارة العامة باعتبارها من معالم المجتمع الحديث تلعب دورا بارزا في التعبير عن مدى نجاح الدولة أو فشلها في حل مشاكلها ,إما كعاملا دافعا للتحديث أو احد أمراض التنظيم المعرقل لعملية التطور .

مبررات اختيار الموضوع .

إن اختيار هذا الموضوع أملته دوافع ذاتية وموضوعية .

الدوافع الذاتية .

- الرغبة لدينا في تناول الموضوع كون البيروقراطية تحظى حاليا باهتمام بالغ كظاهرة يعيشها المواطن نتيجة علاقته اليومية وتعامله الدائم مع الإدارة , ومعاناته مع كثرة الإجراءات الإدارية والتعقيدات , وانتشار ظاهرة المحسوبية ,وتردي الخدمات الإدارية .

- محاولة تقصي ومعرفة أسباب انتشار الأمراض البيروقراطية في الإدارة الجزائرية رغم المناداة بضرورة الإصلاح الإداري ,ومحاربة الفساد.

- دراسة وتحليل علاقة البيروقراطية بالتنمية السياسية وتحديد دورها.

الدوافع الموضوعية .

- رداءة خدمات الإدارة الجزائرية واقع معاش.

- جمود الجهاز البيروقراطي رغم التطور التكنولوجي .

-عجز الدولة الجزائرية عن تحقيق تنمية شاملة رغم عمليات الإصلاح المزعومة .

- البحث عن حلول لمعالجة إشكالية التنمية السياسية وتأثير الجهاز البيروقراطي عليها.

- الرغبة في معرفة الأسباب الحقيقية وراء تعثر العملية التنموية.

أهمية وأهداف الموضوع

تكمن أهمية الدراسة في دراسة واقع الجهاز البيروقراطي والتنمية السياسية في الجزائر من خلال الكشف عن العلاقة بينهما وتحديد المتغيرات المتحكمة فيهما وبالتالي تحديد خصائص النخبة,و فهم طبيعة النظام السياسي الجزائري.

وتهدف الدراسة إلى :

- الكشف عن مواطن الخلل التي يعاني منها الجهاز البيروقراطي الجزائري وتقويمها وأثرها على عملية التنمية .

- معرفة أسباب تراجع الخدمات العامة وإيجاد الحلول المناسبة لها.

- معرفة طبيعة الإدارة الجزائرية , وتحديد معوقات العملية التنموية فيها .

- الكشف عن أسباب ومظاهر الفساد الإداري وسبل إصلاحه .

الإشكالية.

يعتبر الجهاز البيروقراطي كأداة أساسية وفعالة في عملية التنمية السياسية .

فالي أي **مدى يؤثر الجهاز البيروقراطي على مسار التنمية السياسية في الجزائر؟**

تندرج تحتها مجموعة من التساؤلات الفرعية :

- ما المقصود بالبيروقراطية ؟ وما طبيعة علاقتها بالتنمية السياسية ؟.
- كيف يساهم الجهاز البيروقراطي في تفعيل التنمية السياسية ؟ .
- ماهي الآليات الكفيلة بالحد من سيطرة البيروقراطية ؟ .
- ماهي سبل الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد ؟ .

الإطار ألزماني .

لم يحدد الإطار ألزماني بفترة معينة ,لكن ركز البحث على دراسة تطور الجهاز البيروقراطي ,وخصوصية التنمية السياسية ومسارها بعد استقلال الجزائر .

الإطار المكاني .

تخص الدراسة المجتمعات المتخلفة أو السائرة في طريق النمو عموما والجزائر بصفة خاصة .

فرضيات الدراسة .

تم بناء الدراسة على مجموعة من الفرضيات :

- هناك علاقة تأثير بين الجهاز البيروقراطي وعملية التنمية السياسية .
- تؤثر البيئة السياسية في طبيعة الجهاز البيروقراطي .
- كلما تضخم الجهاز البيروقراطي اختل التوازن بين المؤسسات السياسية.
- يؤدي التنظيم البيروقراطي الفعال إلى عرقلة تحقيق التنمية السياسية .
- كلما قامت الدولة بإصلاح الجهاز البيروقراطي أدى ذلك إلى الحد من ظاهرة الفساد .

أدبيات الدراسة

اعتمدنا في دراسة الموضوع على مجموعة من الدراسات التي تناولت موضوع البيروقراطية كمتغير أساسي في عملية التنمية السياسية في الجزائر ومنها:

- كتاب بومدين طاشمة بعنوان **"البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر "** والذي ركز في دراسته على إستراتيجية التنمية السياسية والإدارية من خلال تحليل أسباب تعاظم البيروقراطية في الجزائر فترة بعد الاستقلال مع تحديد أهم

العراقيل البيروقراطية المؤثرة في مسار التنمية واهم آليات محاربة الفساد البيروقراطي ومتطلباته .

- كتاب غازي فيصل حسين بعنوان **"التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث "** الذي تناول المضمون الاجتماعي للتنمية السياسية واهم نظرياتها ,وواقع التنمية في الدول النامية ,وتحليل ظاهرة التنمية السياسية من خلال آليات وأدوات تحقيقها .
- مذكرة ماجستير في العلوم السياسية للطالب حرشاو مفتاح بعنوان **"تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر :حالة الإدارة المحلية لورقلة "**, تناول فيها واقع تحسين الخدمة العمومية من خلال الإصلاح البيروقراطي , وتأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية .
- مذكرة ليسانس في العلوم السياسية للطالبين ,إبراهيم عامر وطالب زكرياء بعنوان **"التطوير الإداري كمدخل للتنمية السياسية في الجزائر "** ركز فيها على التطوير الإداري كمدخل للتنمية السياسية في الجزائر واهم الاستراتيجيات البديلة للتنمية السياسية , واهم العوامل المعيقة لعملية الإصلاح الإداري .

مفاهيم الدراسة

تناولت الدراسة مجموعة مفاهيم لابد من تحديدها :

-البيروقراطية :يشير المفهوم إلى تلك الإجراءات والتعقيدات الموجودة على مستوى الإدارة وتمسك الموظفين حرفيا بالقوانين .

- التنظيم البيروقراطي :وهو مجموعة من الأفراد يتفاعلون من أجل تحقيق منفعة معينة ,ينظمون جهودهم بطريقة واعية ,ويعملون ضمن مستويات متدرجة للسلطة ,تأخذ شكلا هرميا ,وتكون القواعد المكتوبة فيها بمثابة العمود الفقري مع الأخذ بعين الاعتبار أن عملية اختيار هؤلاء الأفراد تكون وفق أسس ,ومعايير علمية محددة ,لذلك فان العمل يتم وفق هذه الأسس ,كما أن هناك فصلا بين الملكية الشخصية والملكية العامة[1]

[1]صباح اسابع ,"التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية" ,مذكرة ماجستير في علم الاجتماع ,جامعة قسنطينة . 2007/2006,ص 15.

التنمية السياسية : وهي تلك العملية التي يحدث بمقتضاها تغيير في القيم والاتجاهات السياسية والنظم ,والبناءات ,وتدعيم ثقافة سياسية جديدة بحيث يؤدي ذلك الى مزيد من التكامل للنسق السياسي .[1]

الفساد :وهو كل سلوك بيروقراطي منحرف ,يستهدف منافع شخصية بطريقة غير شرعية .[2]

المناهج والمقاربات

اعتمدت الدراسة على ثلاث مناهج وهي :

1-منهج دراسة حالة.

يقوم المنهج على دراسة تحليلية معمقة لحالة محددة بهدف دراسة الظواهر الاجتماعية والسياسية دراسة شاملة ,فدراسة واقع الجهاز البيروقراطي في الجزائر كدولة نامية ,ومدى تأثيره على مسار التنمية السياسية ,تعتمد على طبيعة العلاقة بينهما .

2- **المنهج الوصفي .**

وهو المنهج الذي يختص بدراسة الظواهر كما هي في الواقع بوصفها وصفا دقيقا وموضوعيا ,حيث اعتمدنا على المنهج الوصفي في وصف وتحليل ظاهرة البيروقراطية ونظرياتها وأهم خصائصها ووظائفها وكذا تحليل مفهوم التنمية السياسية ومختلف نظرياتها و الأزمات التي تعترضها .

1- حميد حمد سعدون ,**التنمية السياسية والتحديث في العالم الثالث** ,ط1,العراق :الذاكرة للنشر والتوزيع ,2011,ص 15.

2 - عبده مصطفى ،" تاثير الفساد السياسي في التنمية المستديمة :حالة الجزائر 1995 -2006"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008/2007 ،ص 26.

3- المنهج التاريخي

ويرتبط بدراسة الأحداث في الماضي القريب أو البعيد ,وتتبع نشأة الظواهر, وجذورها التاريخية ومختلف المراحل والتطورات التي مرت بها .

فالبيروقراطية مفهوم كلاسيكي ,بدأ مع أفلاطون ,إلى النموذج المثالي لفيبر ,وحتى الدولة الحديثة ,إضافة إلى تتبع مسار التنمية السياسية بعد الاستقلال إلى يومنا هذا .

صعوبات الدراسة :

لا تخلو أي دراسة من صعوبات تواجه الباحث وتعيق عمله ,ومن بين الصعوبات التي واجهتنا ,شح المراجع التي تتناول موضوع البيروقراطية بدقة ومن الجانب الواقع فاغلبها تقتصر على الجانب النظري فقط , إضافة إلى نقص المراجع حول التنمية السياسية في الجزائر .

تقسيم الدراسة :

لمعالجة الموضوع تم تقسيمه إلى ثلاثة فصول :

يمثل الفصل الأول الإطار ألمفاهيمي , اهتم بالتأصيل النظري لمتغيرات الدراسة ,قسم إلى مبحثين , اهتم الأول بالإطار ألمفاهيمي للبيروقراطية من خلال تعريفها , ومختلف نظرياتها ,وأهم وظائف وخصائص التنظيم البيروقراطي .

أما المبحث الثاني تناول مفهوم التنمية السياسية , أهم نظرياتها ,بالإضافة إلى مرادفات المفهوم ,ثم أزمات التنمية السياسية .

أما الفصل الثاني تناول البيروقراطية والتنمية السياسية وإبراز العلاقة بينهما باعتبار البيروقراطية مؤشر وأداة فعالة لتحقيق التنمية ثم مجموعة التحديات التي تعرقل مسار التنمية ،ثم مختلف الأسباب السياسية التي أدت إلى تضخم الجهاز البيروقراطي وأثر ذلك على التنمية السياسية.

وأخيرا تناول الفصل الثالث خصوصية البيروقراطية الإدارية في الجزائر بعد الاستقلال واهم سماتها وسلبياتها وطرق تجاوز هذه السلبيات , إضافة إلى تحليل واقع التنمية السياسية في الجزائر ومسارها واهم الآليات لتحقيق بالتنمية وابرز معوقاتها ,ثم التطرق إلى سبل إصلاح الإدارة لتفادي سيطرة البيروقراطية واهم قيود الإصلاح الإداري وطرق مكافحة الفساد الإداري.

الفصــل الاول:
التأصيـل النظـري لمفهـوم البيروقراطيـة ومفهــوم التنميــة السياســـة

الفصل الأول: التأصيل النظري لمفهوم البيروقراطية ومفهوم التنمية السياسية

تمهيد

تعددت القضايا المهتمة بدول العالم الثالث في مجال علم السياسة, ومن أهمها قضية التخلف السياسي, و الاقتصادي, و التنمية ,التي أصبحت محور اهتمام الدراسات الحديثة ، فنتيجة لتدهور أوضاع الدول النامية و عجزها عن تطوير أجهزتها وتحديث خدماتها،فنجاح الدول مرتبط بقدرتها على تجاوز أزماتها و حل مشاكلها ،وتوفير خدمات عالية الجودة، من خلال جهاز بيروقراطي فعال، باعتباره المحرك الأساسي لعملية التنمية السياسية، و التغيير في المجتمع.

و عليه نحدد في الفصل الأول الإطار الفكري، و النظري لكل من مفهوم البيروقراطية ، و التنمية السياسية في مبحثين.

يتطرق المبحث الأول الى تحديد مفهوم البيروقراطية و نظرياتها و وظيفتها السياسية و الاجتماعية و أهم خصائص التنظيم البيروقراطي .

ليتناول المبحث الثاني الإطار المعرفي ل التنمية السياسية من خلال تحديد مفهوم لها و أهم نظريات التنمية السياسية و علاقتها بالمفاهيم المرادفة لها إضافة إلى الأزمات التي تعترضها .

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمفهوم البيروقراطية

تحتاج دراسة أي ظاهرة الإحاطة بمختلف المفاهيم المرتبطة بها بالرغم أن مفهوم البيروقراطية واسع الاستخدام الى أن انتشاره كان سببا في غموضه ، و لتحديد المقصود بالبيروقراطية يجب تعريف المفهوم لغويا و أكاديميا و المتداول في الأوساط الشعبية ثم أهم نظريات البيروقراطية و خصائصها اضافة الى وظيفتها السياسية و الاجتماعية .

المطلب الأول:تعريف البيروقراطية:

من الناحية اللغوية: يتكون لفظ البيروقراطية (bureavcray) من شقين (bureau) ويرجع أصلها إلى (burus) يقصد به اللون الداكن الذي يعبر عن هيبة الموظف الحكومي كما تعبر كذلك عن التستر على السلوك السيء، والذي تطور فيما بعد إلى (labure) في اللغة الفرنسية والمعبرة عن نوع من الأقمشة التي تستخدم كغطاء للمناضد والمكاتب التي يجتمع حولها عادة رجال الحكومة في فرنسا خلال القرن 18.

وستخدم لفظ (bureau) للدلالة على المكتب الذي يجلس خلفه الموظف الحكومي إلا أن اللفظ اتسع مدلوله ليشير إلى غرفة المكتب بأكملها.

أما الشق الثاني: (cracy) بالانجليزية (cratie) باللغة الفرنسية فهو مشتق من اللفظ القديم (kratia) أي أن تكون قويا to be stong وهكذا تصبح كلمة بيروقراطية تعني ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب.[1]

أما من الناحية التاريخية حول أصل الكلمة فهناك اختلاف للآراء والاتجاهات فاتجاه يرى أن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا بل وجدت حين وجدت التنظيمات وبدأ التفاعل بين البشر.

فالبيروقراطية كمفهوم وكظاهرة اجتماعية ليست حديثة ولكن دراستها بالطريقة العلمية هو الجديد. وكان أول من اهتم بفحص مضمون هذا المصطلح وتبيان خصائصه وعناصره فقد ظهرت بوضوح مع العالم الاجتماعي الاقتصادي الألماني ماكس فيبير

---

[1] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا واشكالهات** ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2016 ص ص .97- 98 .

1864- 1920 الذي أسس نظرية حول البيروقراطية من أجل مسألة التحولات الاجتماعية السياسية وصناعية التي شهدتها أوروبا حيث أكد ماكس فيبير أن المجتمع الصناعي في حاجة ماسة إلى إدارة حديثة قائمة على العلم والمعرفة في إدارة الأعمال بدلا من الإدارة البيروقراطية التقليدية والتي كانت موجودة في العهد الإقطاعي المبنية على التقليد والأساليب البدائية.

أما الاتجاه الثاني:

وقد قيل أن مصطلح بيروقراطية أورد لأول مرة عام 1745 في كتابات عالم الاقتصاد الفيزيوقراط ووزير التجارة الفرنسية فانسان دي جورناي (vincent de gournay)الذي تسب له أيضا عبارة (دعه يعمل دعه يمر) وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة باعتبارها الإدارة العامة في الحكومة وتحدث عنها باسم البيروقراطية (bureucrate) أي فئة العاملين في مكاتب الأجهزة الإدارية[1].

وترجع بعض الاتجاهات أن الاهتمام بمصطلح البيروقراطية يرجع إلى سنوات عديدة حيث تمثل موضوعا كلاسيكيا في تراث علم الاجتماع ومن الذين تحدثوا عنها – فيرجسون FERGUSEN وموسكا الذي يعتبر أول من ناقش فكرة الدولة البيروقراطية باعتبارها سمة مميزة لتطور النظام السياسي وغيرهم من علماء الساسة والاجتماع الذين قاموا بتحليل البيروقراطية في علاقتها بالديمقراطية على المستوى المجتمعي وبالحرية على المستوى الفردي وعليه فقد شكل مصطلح البيرقراطية جانبا هاما في دراساتهم ويمكن تتبع أصولها منذ كتابات (جون بودان Jean boden)، توماس هوبز Thomas hobes، وجون لوك Jean locke، هيغل Hegel، وأليكس توكفيل Alex Tovil وغيرهم من علماء الاجتماع.[2]

–أما من وجهة الاتجاه المتداول في الأوساط الشعبية فإن مفهوم البيروقراطية إنها في اللغة الشعبية تستعمل كنوع من الشتم السياسي ويصفها معارضو دولة الرفاهية بأنها

[1] بومدين طامشة، **بيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر**،ط1،الجزائر: مكتبة الوفاء القانونية ،2015، ص 30.

[2] ليلى حسيني،"بيروقراطية الادارة ومشكلة بناء الحكم الراشد في الجزائر"، مذكرة ماجيستير في العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2013-2014، ص 20.

الدور الذي يقوم به الأشرار والفاسدون وأحيانا يؤخذ لهذا المعنى في كتابات أكاديمية عديدة[1].

فيشار إلى البيروقراطية بأنها:

- النموذج الإداري الذي يتبع الإجراءات المطولة.
- الإدارة بالروتين العقيم.
- ممارسات الموظفين المرضى الذين يفضون بعقدهم على الملتقين.
- أو هي الإدارة بالقواعد الجامدة والإجراءات التي عفى عنها الزمن.[2]

التعريف الاصطلاحي: هناك عدة تعاريف للبيروقراطية منها:

-هي الجهاز الحكومي الذي يتكون من مصالح وإدارات تتركز فيها السلطة ويدير شؤونها عدد من الموظفين تحكمهم إجراءات رئيسية جامدة.

-هي مجموعة من الأنساق الرسمية للسيطرة التي تمارسها المنظمات كبيرة الحجم والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد في الأنظمتها الإدارية.

-هي نظرة هندسية رشيدة تستهدف الوصول إلى أفضل طريقة لأداء كل خطوة من خطوات العمل داخل المنظمة، ثم الربط المنطقي بين أجزاء المنظمة بسلسلة من العلاقات الرسمية المخططة والتي تحدد سلوك وتصرفات العاملين كما يجب أن تكون.

وقد عرض معجم وستر عدة تعريفات لكلمة بيروقراطية وهي:

1. الإدارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات التي يشغلها مجموعة من الموظفين الرسميين.
2. مجموعات من الموظفين الرسميين.
3. الاجراءات الحكومية الرسمية أو الروتين غير المرن.
4. مركز السلطة في المكاتب الإدارية.

ونظرا إلى البيروقراطية على أنها استراتيجية تنظيمية تخضع فيها الأفراد لمجموعة من القواعد والإجراءات المكتوبة دون تحيز لأحد. تعتمد على التخصص وتقسيم العمل

---

[1] بومدين طامشة، "التوسع البيرو قراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، **مجلة دفاتر السياسية والقانون**، العدد 07، جوان 2012، ص 4.

[2] عياد حميدة،" البيروقراطية وعملية التنمية في المجتمعات النامية"، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ،جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم،2013، ص 13.

وتسلسل السلطات وسلسلة من الأوامر، تحدد سلطة مسؤولية كل فرد، والكفاءة الوظيفية وذلك من أجل تحقيق الانجاز الإداري لدى الموظفين[1].

ومنذ عام 1798 عرفها قاموس الأكاديمية الفرنسية بأنها " القوة والنفوذ الذين يمارسهما رؤساء الحكومات وموظفو الهيئات الحكومية".

وعرفها القاموس الألماني البيروقراطية عام 1813 بأنها "السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها وتمارسها على المواطنين"[2].

المطلب الثاني: نظريات البيروقراطية

هناك عدة نظريات اختلف باحثوها في طرحهم لنماذج بيروقراطية متباينة كل حسب نظرته أهمها :

النظرية الماركسية:

اعتبر كارل ماركس البيروقراطية أداة الطبقة الرأسمالية لتدعيم مصالحها ولذلك فإن قيام ثورة البروليتاريا وظهور المجتمع الطبقي سوف يحطم جهاز الدولة البيروقراطي وهكذا سيلاحظ في المجتمع الجديد الذي ينقطع فيه اعتماد الفرد على تقسيم العمل، وإن البيروقراطية لم تعد تشغل مكانة متميزة إذ أن كافة أعضاء المجتمع سيتولون أداء وظائف البيروقراطية، فتفقد الإدارة طابعها الاستقلالي التسلطي، وتنحصر في إدارة الأشياء بدلا من إدارة الإنسان إن هذا التحول الأساسي في الوظائف الإدارية سوف يظهر فقط في المجتمع المدني الجديد على أساس انتهاء الصراع بين الطبقات[3].

كذلك نجد كارل ماركس يتطرق إلى موضوع الاغتراب وربطه بظاهرة البيروقراطية التي تجعل الإنسان مجرد آلة في عالم تسيطر عليه الثقافة وتقسيم العمل والابتعاد عن الحياة البسيطة الأولى، إن الاغتراب لا يقتصر على العلاقة بين البيروقراطية وأفراد المجتمع الذين ليسوا أعضاء من الجهاز البيروقراطي، بل لتحقيق داخل البناء البيروقراطي ذاته، فالبيروقراطية لا تخفي حقيقتها عن هم خارج نطاقها فحسب بل عن

[1] حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **الإدارة ةالمجتمع، دراسة في علم اجتماع الادارة، الاسكندرية**:مؤسسة شباب الجامعة، 2010، ص23.

[2] حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **السلطة البيروقراطية، دراسة في علم اجتماع الادارة**، الاسكندرية:دار الكتب والوثائق القومية، ، 2013، ص89.

[3] عياد حميدة، مرجع سابق، ص14.

ذاتها أيضا، وذلك أن أعضاء هذه التنظيمات لا يشعرون غالبا بالطابع التسلطي للنظام لأنهم يعتقدون أن وظائفهم تحقق المصلحة العامة حيث يصعب الاستغناء عنها وهذا يعتبر مظهرا من مظاهرا الاغتراب[1].

النظرية الأوليجار (حكم الأقلية):

استخدم روبرت ميشلز اصلاح البيروقراطية في كتاباته للإشارة إلى فكرة إساءة استعمال القوة، باعتبار أن أعضاء التنظيم البيروقراطي لديهم قدرا من القوة يتعدى النطاق المحدودة وظائفهم الرسمية ولقد دفع هذا التصور السياسي للبيروقراطية عددا من الدارسين إلى المبالغة في تأكيد الاتجاهات الأوليجارشية للتنظيمات طالما أنهم يحللونها في ضوء فكرتي السيادة والقوة، وقد ركز ميشلز تحليله حول العمليات السياسية داخل التنظيمات الكبرى ويرى ان هذه القوى تتألف من طبيعية الصراع السياسي وطبيعة الكائن الحي وطبيعة التنظيم، وأول نتائج القوة الديمقراطية هي حكم الأقلية. وهكذا يؤكد ميشلز صدق نظرية ميكيافيلي بسيادة الصفوة وضآلة فرص الديقراطية[2].

وانتهى روبرت ميشلز إلى تأكيد القانون الحديد الأولي للأوليجارشية ذلك لأن كافة التنظيمات الكبرى الحديثة من أحزاب سياسية أو نقابات تكشف عن اتجاه أوليجاركي واضع ونتيجة لذلك فلا بد أن ينقسم كل تنظيم إلى أقلية تحكم وأغلبية محكومة[3].

لقد ركز ميشلز تحليلاته حول الإتجاه نحو الأوليكارجية في التنظيمات والتي تعكس سلسلة من الأفكار الرئيسية الموجزة فيما يأتي:

1. ليس من المستحيل عمليا في التنظيمات الكبرى أن تنتج بفرصة لجميع الأعضاء المشاركة على قدم المساواة في عملية المناقشة واتخاذ القرارات .
2. يوجد دائما لتقسيم أعمال التنظيم ليكونوا أقلية حاكمة وغالبية محكومة.
3. تتجه التنظيمات نحو تحديد الوظائف والنشاطات حتى تصبح بدورها ذات طابع بيروقراطي مع وجود إدارة مركزية.

---

[1] بومدين طامشة، **البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر**، مرجع سابق، ص41.
[2] عباد حميدة، مرجع سابق، ص15.
[3] فؤاد بسيوني متولي، **مشكلة التنمية والبيروقراطية**، الاسكندرية :مركز الاسكندرية للكتاب، 1927، ص56.

4. إن الإدارة البيروقراطية تكون حدا فاصلا بين القادة المرؤوسين وتزيد من هذا الحد الاختلافات الاجتماعية والسيكولوجية والثقافية.
5. من أجل هذه الأجهزة الإدارية وأهمية توافر الخبرة التكنولوجية من الناحية العملية تحتاج التنظيمات من أجل نجاحها لقيادة متخصصة.
6. يوجد نوع من الاحتياج السيكولوجي من قبل الأعضاء الخاضعين للتنظيم ألا وهي ضرورة وجود القادة وهو ما يسمى بالإتجاه نحو الأوليجارشية والتي تزيد من الطلب عليها هو عدم امكانية غالبية التنظيم من إدارة شؤون تنظيماتهم إلا عن طريق هؤلاء القادة.

وعن طريق ممارسة القادة لمهامهم التي يشغلونها فإنهم يكتسبون الخبرة والمهارة السياسية المتخصصة، مما يجعل من الصعب تغييرهم أو تعديلهم[1].

نظرية البيروقراطية عند ماكس فيبر:

بعد ماكس فييبر (1864-1920) من أهم علماء الاجتماع الذين أثروا تأثيرا واضحا في الفكر السوسيولوجي ويرجع نسبه إلى أسرة ألمانية عريقة، كان أبوه سياسيا نشطا ظل عدة سنوات في البرلمان الألماني ورث عن والده هذه النزعة، اتجه إلى دراسة الاقتصاد والقانون وساهم في كثير من الحركات السياسية أختير كعضو في اللجنة التي وضعت دستور ألمانيا عام 1915 شغل فيبر مناصب جامعية مختلف كأستاذ للاقتصاد في جامعة فرابيورخ (1983) ثم جامعة هايدرج سنة 1918 ثم سافر إلى أمريكا في 1903 ثم إلى فيينا عام 1918[2].

يعد ماكس فيبر مؤسس النظرية البيروقراطية للمنظمة الإدارية فنظريته لم تنشأ من فراغ فهناك مصادر متعددة لهذه النظرية وأصول يمكن تشبعها إذا تأثر "فيبر" بالتيارات الفكرية التي كانت سائدة في عصره كما اهتم على وجه الخصوص بكتابات روبيرت ميشلز Robert Michels وكارل ماكس Karl Marx وجوستاف شمولر Gustav Shomoler.

[1] صباح أسابع، مرجع سابق ، ص ص 24، 25.
[2] بومدين طاشمة، "استراتيجية التنمية السياسية، دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية"، أطروحة دكتوراه لقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007، ص59.

ابتدع فيبر نموذجه المثالي بعد بروز المفاهيم الجديدة التي أتت بها الثورة الصناعية وأكد فيبر أن التحول نحو البيروقراطية bureacatisation مسألة لا مفر منها في جميع مجالات الحياة الاجتماعية الحديثة، وهو يقصد بهذا المصطلح نحو الخصائص المميزة البيروقراطية في إطار الاتجاه العام نحو الرشد والعقلانية ولكن هذا التقدم في الاتجاه العقلاني وازدهار البيروقراطية تصاحبه بعض القيود المفروضة على أعضاء هذه التنظيمات[1].

وعلى الرغم أن فيبر لم يقدم تعريفا رسميا للبيروقراطية إلا أنه ركز من خلالها على القرارات الرشيدة واعتبرها الوضع المثالي في إدارة أية مؤسسة أهتم فيبر بالكفاءة والقدرة والمعرفة في التنظيم ولقد قدم نموذجا لدراسة البيروقراطية وهو النموذج المثالي.[2]

فالبيروقراطية هي أبسط الأنماط المثالية التي قيمتها فيبر وقربها إلى الواقع وقد طبقها على المجتمعات التاريخية والمعاصرة وربطها فالديمقراطية الجماهيرية حيث اعتبر أن مبدأ المساواة أمام القانون هو مبدأ ديمقراطي وفي نفس الوقت معيار بيروقراطي كذلك اعتبر الأرستقراطية نقيضا للديمقراطية والبيروقراطية وقام بدراسات مقارنة عديدة لتحديد مدى الارتباط بين البيروقراطية والرشادة في مختلف المجتمعات.[3]

وقد قدم فيبر مجموعة من الأسس التي تقوم عليها التنظيم البيروقراطي المثالي وهي كالتالي:

1. توزيع أنواع النشاطات العادية اللازمة للتنظيم على الأفراد المتخصصين فالتخصيص الدقيق للعمل قد يمكن من استخدم الخبراء المتخصصين في كل مركز وأصبح كل فرد منهم مسؤولا عن الأداء الفعال للنشاط الذي يزاوله.
2. يتبع التنظيم البيروقراطية الشكل الهرمي (الهيراكية) وهذا يعني أن الوظائف تتميز في بناء سلطة متدرجة ويتخذ هذا البناء شكلا هرميا حيث يعتمد كل موظف على مساعديه ويحدد نطاق سلطة الرؤساء على المرؤوسين .

---

[1] عياد حميدة، مرجع سابق، ص16.
[2] صباح اسابع، مرجع سابق، ص 28.
[3] نصر محمد عارف، **ابستمولوجيا السياسة المقارنة**، ط 1 ، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 197.

3. يعتمد التعيين في الإدارة البيروقراطية على المؤهلات الفنية ونظام الترقية يكون حسب الأقدمية أو الكفاءة.

4. يباشر الموظف العام عمله بروح من التصرف الرسمي غير الشخصي ومعنى ذلك أن هناك مستويات رشيدة تحكم العمليات دون تدخل الاعتبارات الشخصية.

5. فصل الإدارة عن الملكية، فالعاملين في التنظيم لا يملكون وسائل العمل والانتاج، لكنها تقدم إليهم في شكل نقود وأدوات.

6. ليس هناك لأي شخص في التنظيم بامتلاك المنصب الرسمي ولا في المكتب وما فيه ولا يقوم تولي الوظائف على نظام وراثي أو انتخابي[1].

7. تتطلب البيروقراطية تدريبا متخصصا وينطبق ذلك على المديرين التنفيذيين كما ينطبق على الموظفين.

8. يتطلب أداء النشاط الرسمي قدرة الموظف الكاملة على أداء العمل بغض النظر عن الوقت المحدد[2].

9. يجب على الموظف ألا يستغل وظيفته أو يتبادل الخدمات مع زملائه من الموظفين، لأن معنى أداء الوظيفة هو قبول الموظف القيام بالتزام خاص نحو الإدارة، مقابل الحصول على مورد للرزق.

10. وجود نظام ثابت رسمي في شكل قواعد وقوانين تحكم تصرفات الأفراد، وينظم إصدار الأوامر إلى الموظفين كي يقوموا بواجباتهم الرسمية، بحيث ينظم العمل بصورة عامة تعمل هذه القوانين على التنسيق بين الأنشطة المختلفة وجعل العمليات داخل المنظمة مستمرة مهما حدث من تغيير، مما يؤدي إلى تحقيق الإستقرار داخل التنظيم[3].

ونخلص من خلال خصائص البيروقراطية أن التنظيم البيروقراطي مطلبا أساسيا لإدارة المنظمات الكبيرة خدماتية كانت او انتاجية اقتصادية وزيادة الحاجة إلى المزيد من التخصص وتقسيم العمل واستخدام الآلة في الإنتاج والإعتماد الكبير على الخبرات والمهارات الفنية المتخصصة، والحاجة إلى توحيد طرق العمل وفقا لمقاييس موضوعية

---

[1] فؤاد بسيوني متولي، مرجع سابق . ص57.

[2] حسين عبد الحميد رشوان، **الادارة والمجتمع** ، مرجع سابق. ص137.

[3] ، مرجع نفسه ، ص 136 .

دقيقة لا تتأثر بالطابع الشخصي للأفراد والرغبة في تحسين الأداء وضرورة الربط بين أقسام المنظمة بطريقة تخدم أهداف المشروع[1].

ومن أهم مزايا البيروقراطية ما يلي[2]:

- الدقة.
- الخضوع الكامل للرؤساء.
- المعرفة الكاملة بالمستندات.
- السرعة.
- تخفيض التكلفة الإنسانية والإقتصادية للعمل.
- الإستمرار.
- الوضوح
- تخفيض الإحتكاك بين الأفراد.
- الوحدة.

لقد أوضح فيبر في كتابه "الإقتصاد والمجتمع" أبنية السلطة. وجوهر السلطة عنده الطاعة الإختيارية للأفراد والتوجيهات التي يصدرها الفرد الذي يتمتع بالقوة، حيث يعتبر أعضاء الجماعة أن تحكم السلطة فيهم أمرا شرعيا، وليس من الضروري أن يكون مصدر السلطة أحد الأفراد، فقد يكون نظاما ليس له الطابع الشخصي كالنظام القانوني، وهكذا تتميز السلطة عن القوة من ناحية وجود عنصر الموافقة أو الطاعة الإختيارية من جانب أعضاء الجماعة.

وقسم فيبر السلطة إلى ثلاثة أنواع:

1. السلطة التقليدية : Traditional Authority

وهي حالة تقليدية للسيطرة كانت تعني سلطة محلية تنفصل عن المركز من خلال التعيين أو التوريث، وهي نمط للسلطة الأبوية يعتمد على قوة الذي يتحكم في السلطة، فهي عملية صراعية دائما[1].

---

[1] نفس المرجع السابق، ص 137.
[2] رعد حسن الصرف، **دليل تطوير الفكر الإداري**، د ط، دمشق، دار الرضا للنشر، ص26.

يقوم هذا النوع من السلطة على أساس العادات والتقاليد والأعراف الإجتماعية، وفي ضوء هذا يقوم بعض الأفراد بحكم مكانتهم الإجتماعية مثل نسبهم أو قرابتهم أو جنسهم أو غير ذلك، أن يمارسوا نفوذا او تأثيرا على الآخرين، ويتمثل ذلك في السلطة التي يمارسها الأكبر سنا على الأصغر سنا، وكذا السلطة التي يمارسها الأب أو شيخ القبيلة على أفراد الأسرة أو القبيلة [2]، إذا أن الأساس الذي تستند عليه هذه السلطة هو اعتقاد الأفراد بوجود قواعد معينة لها قدسية أو قوة سحرية، معينة بحيث تعرض المخالف لها للعقاب الإلهي أو نوع من الشر الدنيوي، وهذه القاعدة حسب فيبر هي التي تقول بضرورة خضوع الأفراد إلى من يحتل مكانة السلطة، سواء كان ملكا أو أميرا أو ربا للعائلة أو رئيس قبيلة[3].

وتتميز الإدارة التقليدية ونظامها الإداري بمايلي:

1. ترتبط الحاكم التقليدي بإتباعه الموظفين الإداريين في علاقة تقليدية.
2. يقوم القائد وأتباعه بوضع نظام حكمهم حسب القواعد التقليدية غير المدونة.
3. يقوم الإرتباط التقليدي للنظام الإداري، حسب صلة القرابة والدم والولاء الشخصي.
4. أن جميع الموظفين الإداريين تابعون للحاكم وجزء من ممتلكاته الخاصة.
5. تقوم الأعمال الإدارية والتنظيمية على الإتصال الشفوي، وإن كانت الإختلافات تظهر في نوعية الجهاز الإداري للسلطة التقليدية ومظاهرها: الأبوية والملكية والإقطاعية[4].

2. السلطة الكاريزمية: charismatique Authority

وفيها يتمتع القائد بصفات وقدرات ومواهب شخصية نادرة يملكها فرد معين فهو ملهم ومزود بقوى مقدسة أو خارقة للطبيعة، قد يظهر القائد الكارزمي في أي قسم من أقسام الحياة الإجتماعية فقد يكون نبيا أو زعيما، أو بطلا في المعارك الحربية أو فيلسوفا[5].

---

[1] نصر محمد عارف، مرجع سابق، ص197.
[2] حسن عبد الحميد رشوان، **الادارة والمجتمع** ،مرجع سابق، ص133.
[3] عياد حميدة، مرجع سابق ص17.
[4] صباح أسابع، مرجع سابق، ص27.
[5] . حسن عبد الحميد أحمد رشوان، **الادارة والمجتمع**، مرجع سابق، ص132.

يستطيع القائد الكرزمي من خلال هذه الصفات والقدرات أن يحصل على ولاء وإذعان الألإراد الآخرين وهم التابعين له فهناك إذن ولاء مطلق لقدسية الشخص، قد تكون هذه الصفات إما روحية أو عسكرية أو علمية أو فنية [1].

وعيب هذا النوع من السلطة التي لاتقوم على أسس قانونية، أن الولاء للقيادة والنظام السياسي مرتبط ببقاء المواهب والمعجزات المبهرة فإذا فشل في إحدى الأزمات ولم يستطع اثبات قدراته الخارقة للعادة فإن سلطته تنهار ونفوذه يتلاشى بسرعة وهكذا في نظام ماكس فيبر، نجد أن الولاء للشخص ولمركزه الإجتماعي لا يدوم ولا يصمد في أيام المحن والشدائد، لأن هذا النوع من الولاء مؤقت[2].

3. السلطة القانونية: légal Authority

تقوم هذه السلطة على أساس تقليدي وتكتسب مشروعيتها من كون القواعد الرسمية للمنظمة لها عادل، وترجع طاعة الأفراد لا إلى سلطة قائد مهم، ولا لإمتثالهم لقائد تقليدي ولكن إلى إيمانهم بأن هناك بعض الإجراءات والقواعد الملائمة، التي تحظى بقبول الحكام والأفراد، ويستمد الحاكم شرعية ممارسته للسلطة من إلتزامه بهذه القواعد القانونية المقرر، ويعتبر فيبر أن السلطة القانونية أكثر أنواع السلطة استقرار وأكثرها موضوعية ورشدا وأن المجتمع الذي تسوده السلطة القانونية هو مجتمع الأكثر استقرار[3].

تعتبر السلطة القانونية أرفع أنواع السلطات التي وصل إليها الفكر الغربي لأنها تتسم بالعقلانية لا تخضع لشخص بعينه وإنما لمجموعة من المعايير والقواعد الموضوعية التي تظهر في شكل قوانين عامة تنظم وتوجه السلوك نحو أهداف واضحة، ومحددة أو تخص هذه السلطة المجتمعات الحديثة التي تتميز بالنظام الحكومي وتقوم على أساس التتنظيم العقلي للإدراة والتسيير ويعتبر فيبر أن هذا النوع من السلطة هو النوع الحديث، إلا أن من عيوب هذه السلطة استغلال النفوذ والإلتزام بتطبيق الأوامر

---

[1] صباح أسابع، مرجع سابق، ص26.

[2] . عمار بوحوش، **الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة الجزائر**، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1984, ص224.

[3] عبد الحميد أحمد رشوان، **الادارة والمجتمع** ،مرجع سابق، ص133.

والإنخراط في السيطرة مما يجعلها تصاب بالخلل الوظيفي حيث لا تساوي بين الأفراد من خلال العمل اليومي[1].

تعرضت هذه النظرية كغيرها من النظريات إلى بعض الإنتقادات من طرف الدراسات الحديثة خاصة مع الأستاذ روبرت ميرتون Robert Merton الذي اعتبر أن القواعد التي حددها ماكس فيبر بوصفها وسائل لتحقيق بعض الغايات غالبا ما تتحول إلى غاية في حد ذاتها.

فالبناء العقلاني الذي صاغه تكون له نتائج غير متوقعة تمثل معوقات وظيفية للكفاءة، كذلك اهتم الأستاذ تالكوت بارسونز Talcot Parsons بكشف التناقضات التي ينطوي عليها النموذج المثالي وهو الأداة المنهجية التي استعان بها ماكس فيبر لتحليل البيروقراطية وقرر الأستاذ بندكس Bendixr أنه من العسير تقدير كفاءة التنظيم دون أن تأخذ في الإعتبار القواعد الرسمية والإتجاهات والإنسانية نحو هذه القواعد وهذا بدوره يثير مسألة القيم السياسية والإجتماعية العامة[2] .

إن البيروقراطية تتميز بكثرة الإجراءات الروتينية اللازمة لتنفيذ الأعمال المختلفة وإذا تصورنا ارتباط الإجراءات بعدة مستويات إدارية في الجهاز الإداري يمكن القول بأن الإجراءات الحكومية غالبا ما تكون معقدة وبطيئة، فالروتين طريقة يقل بواسطتها الجهد لتنفيذ عمل معين في الحالات المتشابهة فإذا ارتبطت الإجراءات بعدد كبير من المستويات الإدارية في الجهاز الإدراي فإن الروتين يصبح مرضا من أمراض الإدراة.

وتعتمد البيروقراطية على التسلسل الرئيسي وقد يسبب هذا التسلسل شللا في الجهاز الإدراي حيث يفقد الكثيرون روح المبادرة في اتخاذ القرارات أو في القيام بالأعمال فلا يتحرك الموظف إلا إذا تلقى توجيهات مباشرة من رئيسه[3].

ومن أهم الإنتقادات الموجهة للنظرية للبيروقراطية لماكس فيبر: [4]

---

[1] صباح أسابع، مرجع سابق، ص27.
[2] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات**، مرجع سابق، ص103.
[3] عيادة حميدة، مرجع سابق، ص19.
[4] رعد حسن الصرف، مرجع سابق، ص29.

1. اهمال الفرد ومعاملته كآلة و اغفال الطبيعة النفسية والإجتماعية للإنسان.
2. التركيز في تطبيق مبدأ الرقابة والإشراف تؤدي لزيادة الإحتمال الإنحراف عن القواعد والتعليمات.
3. وجود تناقض بين خصائص التنظيم المثالي (البيروقراطية المثالية) التي حددها فيبر) كالتناقض بين فكرة التدرج الهرمي وفكرة الخبرة والتدريب والكفاءة لإختيار الموظفين.
4. إهمال أثر الظروف والعوامل الخارجية في نجاح وفعالية التنظيم.

المطلب الثالث: الوظيفة السياسية والإجتماعية للبيروقراطية

تعتبر النظرية الوظيفية النظام السياسي نظاما اجتماعيا فرعيا ولتحديد مكانة البيروقراطية في هذا النظام ومختلف الوظائف التي ينجزها والأدوار التي تلعبها يجب دراسة أهمية الجهاز البيروقراطي داخل المنتظم السياسي في إطار علاقة التداخل والتكامل بين الأجهزة البيروقراطية والأجهزة السياسية وتحديد موقع البيروقراطية داخل العملية السياسية من خلال رصد أهم الوظائف التي تؤديها البيروقراطية.

1. الوظيفية الإتصالية: communicative fynction

فالبيروقراطية حلقة وصل أساسية بين النظام السياسي من جانب ومختلف جماعات المصالح في المجتمع من جانب آخر ويساعدها على أداء مثل هذه الوظيفة اتصالها الدائم بجماعات المصالح واشرافها على المجالس والمؤسسات المحلية مما يعطيها الفرصة لإتخاذ رد فعل معين إزاء مختلف المقترحات السياسية المطروحة ومن ثم فأنها تلعب دورا هاما في تعبئة المساندة السياسية اللازمة للنظام السياسي[1].

إن البيروقراطية تمثل العصب المحرك القاعدة الأساسية لإدارة هذا الحكم من خلال وظيفة الإتصال التي تؤديها بين النظام السياسي والمجتمع ككل في نطاق بيئة سياسية واجتماعية واقتصادية بحيث تصبح البيروقراطية جهاز إداري يعبر عن مختلف الأوضاع السائدة في المجتمع على حد سواء[2].

[1]بومدين طاشمة، **البيروقراطية والتنمية السياسية**، مرجع سابق، ص50.
[2] ليلى حسيني، مرجع سابق، ص33.

فالبيروقراطية من أهم قنوات الإتصال والتعبئة في النظام السياسي من خلال دورها كوسيط لضبط التوازن الإجتماعي بين أفراد المجتمع والدولة، وهذا ما يؤكده الفيلسوف الألماني **جورج فريدريك** هيغل في قوله: "إن الدولة في كل مجتمع تسعى لتحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين وتعتمد في تحقيق ذلك على الجهاز البيروقراطي الذي يعتبر جسرا يربط بين الحاكم والمحكومين"[1].

2. الوظيفة التعبيرية:

من منطلق اعتبار أن البيروقراطية جهاز مستقل ومتخصص في الإدارة لديها كامل القوة والنفوذ على مستوى النظام السياسي في التعبير عن مجموعة من القرارات والمطالب التي تجسد تقديم مجموعة من الخدمات للصالح العام.

فبعض القطاعات البيروقراطية تعتبر في حد ذاتها جماعات المصالح القائمة في المجتمع من خلال الوظيفة التعبيرية وهذا الوضع سائد بصفة خاصة في الدول المستضعفة التي تتميز بضعف مؤسساتها السياسية واستقلال الجهاز البيروقراطي عن مختلف مؤسسات الدولة[2].

وعليه فجزء من البرامج الحكومية والمشاريع التنموية هي بمثابة الإستجابة للمشكلات المدركة والمستشعرة من طرف الجهاز البيروقراطي المعني بالتعبير عن مجموع من طلبات وحاجيات المجتمع إلى جانب التعبير عن بعضها المصالح التي يسعى إلى تحقيقها من خلال الضغط على الجهات المعنية لتقديم شيء ملموس للصالح العام.

3. الوظيفية التجميعية:

يقصد بالوظيفة التجميعية تجميع وبلورة جميع مطالب أفراد المجتمع في صورة اقتراحات وتقديمها إلى النظام السياسي، تعبر عن هذه الوظيفة مجموعة من الأبنية والمؤسسات[3] نتيجة الترابط الوثيق بين البيروقراطية من جانب ومختلف جماعات الضغط والمصالح والمجالس والمؤسسات المحلية من جانب آخر ويحكم تغلغلها إلى مختلف الأنشطة، فإنها تتولى على نطاق واسع عملية تلقي المطالب الخاصة بهذه الجماعات والمجالس كما تقوم

---

[1] عمار بوحوش، "البيروقراطية بين النظرية والتطبيق"، **مجلة حوليات جامعة الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، العدد 2، 1988، ص77.

[2] ليلى حسيني، مرجع سابق، ص32.

[3] المرجع نفسه، ص32.

بمحاولة التوفيق بين الأهداف المتعارضة الناجمة عن استقبالها للمطالب، حيث تمتلك اليد العليا لإقرار أهداف معنية في المجتمع واهمال أخرى أي أنها تمارس وظيفة تجميع المصالح ووظيفة حل تسوية الصراع في نفس الوقت[1] .

يتضح أن البيروقراطية تلعب العديد من الأدوار في مختلف مراحل صنع وتنفيذ السياسة العامة، وأنها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي، وأن النظرة إليها باعتبارها أداة تنفيذية وحسب تعد نظرة غير واقعية فضلا عن عدم علميتها، وبالتالي فإن دراسة دورها في عملية التنمية السياسية يجب أن تأخذ في الإعتبار تعدد الأدوار التي تلعبها في العملية السياسية[2] .

المطلب الرابع: خصائص التنظيم البيروقراطي.

هي التنظيم المنطقي للأعمال في هيكل ضخم، تؤدي إلى تحقيق الكفاية في ظل العمل الجماعي وفي ظل البيروقراطية تنخفض اعتبارات العاطفة، أوالإتصال الشخصي وتركز على المسائل المادية في العمل، واهمال الإعتبارات الشخصية ومن سمات البيروقراطية هي الأنظمة الصارمة والقيود المفروضة على السلوك الفردي فالبيروقراطية تقضي تماما على تصرفات الأفراد وتجعلها أكثرا ارتباطا بالقواعد والنظم[3].

ومن أهم ما يميز البيروقراطية:

1. التفوق الفني من خلال وضع النموذج البيروقراطي نظاما آليا يوضح كيفية التشغيل، يحقق من خلاله السرعة الدقة والوضوح والإستمرارية من خلال وحدة بين المستغلين وطاعة تامة وانعدام الإحتكاك والصراع.
2. خلق مراكز مندرجة للقوة وما يترتب على ذلك من تقسيم الجماعات بحسب مركزهم في أدوارهم في البناء البيروقراطي.
3. الإجراءات البيروقراطية تحسم الجدل وتعتبر وسيلة تدعيم الملكية العامة وحسن إدارة الأعمال.

---

[1] بومدين طاشمة ، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا واشكاليات**، مرجع سابق، ص107.
[2] بومدين طاشمة ، **البيروقراطية والتنمية السياسية**، مرجع سابق، ص51.
[3]عيادة حميدة، مرجع سابق، ص 29.

4. وضوح المسؤولية التي تقع على عاتق كل عامل وخاصة إذا لم تتعدد مراكزهم وتتعقد[1].

البيروقراطية وفقا لفيبر تنظيم مثالي تكون فيه كافة علاقات السلطة مدروسة مسبقا بأسلوب علمي ومقررة كتعليمات رسمية ملزمة للجميع، وبالتالي يعمل الجميع على تنفيذ هذا التعليمات والتنظيم سيعمل بطريقة واحدة ومستقرة وثابتة وحتى لو تم استبدال جميع العاملين فيه.

يتصف النموذج المثالي للتنظيم بعدة خصائص هيكلية وسلوكية تجعله أكثر كفاءة لتحقيق أهدافه وهي كالتالي:

الخصائص الهيكلية:

1. تنظم القضايا الإدارية على نمط الشركة، يتم تنفيذها بأسلوب خطي وفق قواعد ثابتة يتم الاضطلاع بالقيادة الإدارية، حسب قواعد قانونية تنظيمية مجردة تجعل العمل الإدراي لا شخصيا، لكنه أكثر قابلية للحساب.
2. يتم تنظيم القضايا الإدارية وفقا لمبدأ تقسيم العمل وحسب كفاءات ثابتة هذه الأخيرة يتم ادراجها ضمن التنظيم الهرمي الإدراي.
3. وسائل الإدراة والعمل ليست ملكية خاصة بالبيروقراطيين.
4. الشخص الذي يحوز على الوظيفة لا يمكنه أن يتملكلها .
5. لا يخضع أعضاء القيادة الإدارية سوى لواجبات مهماتهم يخضعون لضبط إداري وعمليات مراقبة يتم توظيفهم على أساس الكفاءة المهنية التي تفترض منهم تكوينا خاصا تؤكده الشهادات.
6. الموظف المتخصص الذي يمارس وظيفته كمهنة أساسية يعين بواسطة عقد في منصب مضمون مدى الحياة وتعويض في شكل أجرة وافق سيرة معنية حسب الأقدمية مع أمل تأمين الشيخوخة[2].
7. نظام للسجلات وتدوين الأهداف والقرارات والوقائع في ملفات خاصة للرجوع إليها.

---

[1] فؤاد بسيوني متولي ، مرجع سابق، ص59.

[2] أبو بكر بوخريسة، **ماكس فيبر، الدولة والبيروقراطية**، ط1،عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، 2014، ص ص166، 167.

8. الإعتقاد بمبدأ الرشد في تصرفات أعضاء التنظيم لتحقيق أهداف محددة باستخدام طرق وأساليب يتم اختيارها بدقة واستخدام المنهج العلمي.

الخصائص السلوكية:

خصائص فعالة مرغوبة ترتبط بتحقيق أهداف التنظيمات البيروقراطية، مثل الموضوعية والدقة والإستمرارية والوضوح.

خصائص سلوكية تؤدي إلى الإختلال الوظيفي تحول دون تحقيق البيروقراطية لأهدافها، وتعتبر بمثابة أمراض للتنظيم مثل التزمت، عدم مرونة، السرية الزائدة، عدم الرغبة في تفويض الصلاحيات والإمتناع أو التردد في ممارسة الصلاحيات.

سلبيات وايجابيات النموذج البيروقراطي:

الإيجابيات:

1. تدعو المنظمة البيروقراطية إلى الشرعية والعقلانية والموضوعية، وذلك لمنع التأثيرات والولاءات الشخصية.
2. المركزية في اتخاذ القرار من أجل القضاء على المحاباة والإجتهادات الشخصية وتحقيق التوازن.
3. التنظيم البيروقراطي يستوفي شرط تجزئة التنظيم العام إلى مجموعة من الوحدات الفرعية المتخصصة للغاية.
4. وحدة الأوامر والتدفق العمودي للأوامر والمعلومات من خلال السيطرة والرقابة على العمل.
5. قدرة البيروقراطية على أداء الأنشطة المعيارية بكفاءة عالية والتأكيد على وضع الأنشطة المتشابهة بأقسام وظيفية، ينتج عنه الإستفادة من اقتصاديات الحجم والتقليل من الإزدواجية في الأفراد العاملين والمعدات.
6. وضوح المسؤولية التي تقع على كل فرد داخل المنظمة[1].

[1] جرشاو مفتاح،" **تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، دراسة حالة الإدارة المحلية لولاية ورقلة،**" مذكرة ماجيستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016،ص 19.

السلبيات:

يقول الأستاذ بلاكمر: "إن عدم وضوح السياسة وعدم استقرارها غالبا ما نجد صداه في محيط الإدراة من ناحية عدم الفعالية في الأداء والشلل في اتخاذ القرارات[1].

صحيح أن البيروقراطية أقوى نسبيا من الأحزاب والهيئات والجماعات السياسية، ولكن هذا لا يعني بطبيعة الحال أن البيروقراطية تقوم بأداء أعمالها دون عيب أو قصور.

ومن أهم سلبيات البيروقراطية:

1. النقص في وضع الخطط والبرامج السلمية، فعدم الاستقرار السياسي لا يهيئ فرصة للحزب أو الأحزاب المؤتلفة لنيل خبرات كافية لإدارة شؤون الحكم التي ربما قادتهم إلى تحقيق أهداف أكثر واقعية بالمثل فإن عدم الاستقرار السياسي لا يهيء للبيروقراطيين فرصة إتباع سياسات وبرامج سلمية ترشد خططهم، بالإضافة إلى وحدات التخطيط هذه التي تتكون من الاقتصاديين الذين لم تمتلكوا المؤهلات والكفاءات[2].
2. يتعامل النموذج البيروقراطي بطريقة ميكانيكية من خلال التحديد المسبق والرسمي غير المرن لسلوكيات الأفراد العاملين إلى إهمال العلاقات الإنسانية والإجتماعية والدوافع النفسية.
3. النظر إلى المنظمة والجهاز الإداري كنظام مغلق بعيدا عن تأثيرات البيئة الخارجية، وهذا يتعارض مع الواقع ومع الفكر الإداري الحديث.
4. التأكيد الزائد على التخصص، مما يؤدي إلى خلق وحدات متصارعة تكون فيها الأهداف الفرعية طاغية على الأهداف الكلية، وهذا راجع إلى صعوبة تعديل القواعد القانونية.
5. الإتصال بين السلطة المركزية والمستويات المختلفة يكون باتجاه الأسفل، وهذا ما يؤدي إلى عدم جدوى الرسالة، لأن الفرد يميل إلى عدم التعامل مع الأفكار التي تتعارض مع آراءه وأفكاره[3].

---

[1] فؤاد بسيوني متولي، مرجع سابق، ص59.
[2] عياد حميدة، مرجع سابق، ص21.
[3] حرشاو مفتاح، مرجع سابق، ص26.

6.يفترض النموذج البيروقراطي أن هناك واحدة مثلى للعمل والسلوك من خلال عمومية القواعد القانونية والإجرائية مما يجعله يصدم بالواقع الذي ينطوي على حالات ومواقف مختلفة كل منها يحتاج إلى طريقة مختلفة في التعامل.

7.جمود قيادة البناء البيروقراطي العليا، وانتمائها إلى طبقة معينة.

8.كثرة اللوائح القانونية يؤدي كثرة القيود الإجرائية في تنفيذ العمل الإداري، مما يسبب نقاط اختناق مستمرة تؤدي إلى شلل العمل وهبوط كفاءته.

9.اعتماد مبدأ الأقدمية في الترقية يقلل من اهتمام العاملين بالمبادرة تجاه العمل، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الحوافز، وبالتالي تؤدي إلى انخفاض الإنتاجية.

10. العلاقة السلبية للجهاز البيروقراطي بالموطنين بسبب مبدأ التحفظ والغموض والسرية، تشوب هذه العلاقة حالة من عدم المرونة والتسلط والنظرة الأحادية الجانب[1].

المبحث الثاني : الإطار النظري لمفهوم التنمية السياسية

التنمية السياسية مفهوم مركب يحتاج إلى ضبط وتفصيل من أجل تحديد المعنى الدقيق للمفهوم.

المطلب الأول : مفهوم التنمية السياسية .

يعتري التعريف بالتنمية السياسية نوعا من الغموض و ذلك راجع الى الاختلاف بين الباحثين في تحديد مفهوم لها إضافة إلى مجموعة من الصعوبات التي حالت في كثير من الأحيان دون التوصل إلى تعريف موضوعي لها .

تعريف التنمية السياسية: يتكون مصطلح التنمية السياسية من شقين (تنمية و سياسية) فلا بد من توضيح لمعنى "التنمية "اولا ثم "سياسة " .

التنمية : ظاهرة قديمة ظهرت بظهور البشر و التجمعات السكانية لكن التنمية كمفهوم فهي حديثة النشأة ، بدا الاهتمام بها من قبل الباحثين والمفكرين وصناع القرار بعد نهاية الحرب العالمية الأولى وتنقسم الى تنمية اقتصادية وتنمية اجتماعية وثقافية وسياسية .

فالتنمية لغة من النمو اي ارتفاع الشيء من موضعه الى موضع أخر مثلا نقول نما المال اي زاد وكثر، وهناك من يميز بين مفهومي التنمية والنمو الذي يشير إلى الزيادة السريعة

---

[1] عبد الستار ابراهيم دهام، "تنظيم البيروقراطية إزاء الفكر الإداري المعاصر"، **مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإقتصادية والإدارية**، العدد 02، 2008، ص13.

والتراكمية والدائمة خلال فترة من الزمن، والنمو يحدث غالبا عن طريق التطور البطيء والتحول التدريجي.[1]

برز مفهوم التنمية Développement بداية في علم الاقتصاد حيث استخدم للدلالة على عملية أحداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معين ، حيث لم يستعمل هذا المفهوم منذ ظهوره في عصر الاقتصادي البريطاني ادم سميث نهاية القرن 18 وحتى الحرب العالمية الثانية الا على سبيل الاستثناء، فالمصطلحان اللذان استخدما للدلالة على حدوث التطور المشار اليه في المجتمع كان: التقدم المادي Matériel Progress او التقدم الاقتصادي économique Progress .[2]

استخدم مصطلح التنمية بعد الحرب العالمية الثانية في المجال الاقتصادي انطلاقا من كون التنمية نشاطا اقتصاديا يتحرك في اتجاه مستقيم يرى الى تحقيق التحديث .[3]

إنتقل مفهوم التنمية من الميدان الاقتصادي الى الميدان السياسي في ستينيات القرن العشرين حيث ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية تجاه الديمقراطية.

ولاحقا تطور مفهوم التنمية الثقافية التي تسعى لرفع مستوى الثقافة في المجتمع وترقية الانسان، وكذا التنمية الاجتماعية التي تهدف الى تطوير التفاعلات المجتمعية بين اطراف المجتمع الفرد, الجماعة ,والمؤسسات الاجتماعية المختلفة والمنظمات الاهلية.[4]

وهناك من يعرفها بانها "عملية الانتقال بالمجتمعات من حالة ومستوى ادنى الى حالة ومستوى أفضل ومن نمط تقليدي الى نمط أخر متقدم كما ونوعا وتعد حلا لابد منه في مواجهة المتطلبات الوطنية في ميدان الإنتاج والخدمات ".[5]

اما "سياسي "فهي مشتقة من "سياسة" وتعني لغة تدبير امر عام في جماعة ما تدبيرا يغلب فيه معنى الإحسان، ويقصد بها اصطلاحا منذ ان استعملها الإغريق (تدبير أمور الدولة) وكانت حينذاك دولة المدينة ثم صارت الدولة القومية الحديثة ،ولهذا فان السياسة بهذا لا تنطبق على المجتمعات القبلية لان السلطة الآمرة فيها ابوية .

---

[1] حساني بوعكاز، "التنمية السياسية بين النظرية والتطبيق ، دراسة حالة الجزائر 1998 – 2014 "، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الدكتور الطاهر مولاي ، سعيدة ، 2015 ، ص 13.

[2] نصر محمد عارف، "في مفاهيم التنمية ومصطلحاتها،" **مجلة ديوان العرب**، القاهرة، جوان 2008 ، ص 07.

[3] خالد سليمان، مرجع سابق، ص 27.

[4] محمد نصر عارف، **في مفاهيم التنمية ومصطلحاتها**، مرجع سابق، ص 3.

[5] حساني بوعكاز، مرجع سابق، ص 13.

ومن احدث التعريفات السياسية ذلك التعريف الذي يتسم بالطابع السوسيو انثروبولوجي والذي سجله العالم الانثروبولوجي- راد كليف براون -في مقدمة كتابه "الانساق السياسية "في إفريقيا اذ يرى ان (التنظيم السياسي في اي مجتمع من المجتمعات يهتم بحفظ وتوكيد النظام الاجتماعي ضمن اطار إقليمي محدد بفضل الممارسة المنظمة لسلطة القهر عن طريق اللجوء الى القوة الفيزيقية).

ويرى براون ايضا ضرورة تعريف السياسة من خلال تحديد وظيفتها لا وسيلتها وان ينظر الى التنظيم السياسي على انه اكبر من ذلك الجزء من التنظيم الذي يهتم بحفظ النظام الاجتماعي ضمن إطار إقليمي محدد، فعندما تدمج كلمة سياسة الى كلمة تنمية نحصل على ما يسمى التنمية السياسية بمختلف مدلولاتها وخصائصها.

وقد اختلف علماء السياسة في تحديد مفهوم التنمية السياسية وقد استخدم المصطلح وناقشه العديد من المفكرين وكان لكل منهم رايه الخاص.[1]

ان الإرهاصات الأولى لظهور مفهوم التنمية السياسية كان في اعقاب الحرب العالمية العالمية الثانية واوائل الخمسينات وهذا نتيجة لالتقاء عاملين رئيسيين هما:

اتساع دوائر البحث العلمي وامتداد نشاط الدارسين في تلك الفترة خارج نطاق العالم العربي، ليشمل مجتمعات العالم الثالث.

-وكذا بسبب الثورة التي أحدثتها المدرسة السلوكية في معطيات البحث والدراسة في العلوم السياسية والاجتماعية.[2]

وبالتالي اتخذ مفهوم التنمية السياسية أبعاد نظرية ومنهجية مختلفة أفرزت ظهور عدة اجتهادات وتصورات لتحديد مفهوم التنمية السياسية ، اذ تعتبر شرط مسبق لتحقيق التنمية الاقتصادية وذلك من خلال توفير حد ادني من الاستقرار السياسي و الأمن الداخلي فضلا عن تطبيق القانون، وهناك تصور يرى ان التنمية السياسية هي التحديث السياسي أي

---

[1] عياد حميدة ، مرجع سابق، ص 24.

[2] ريتشارد هيجوت، **نظرية التنمية السياسية**، (تر: حميدي عبد الرحمان، محمد عبد الحميد)، ط 1 ، الأردن: المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2000 ، ص 44.

عبارة عن المحصلة السياسية لعملية التحديث السوسيو اقتصادي او المظهر السياسي المعبر عن هذه العمليات والمصاحب لها.[1]

منذ ظهور التنمية السياسية كحقل جديد في علم السياسة يهتم بتطوير البلدان غير الاوروبية هناك كم هائل من الكتابات حول هذا المفهوم، يصعب تتبعها وتقصيها تدور جميعها حول المفهوم نفسه وتسعى للغاية نفسها انطلاقا من نفس المسلمات التي انطلقت منها الكتابات الأولى في التنمية السياسية .[2]

من بين المحاولات العديدة لتعريف التنمية السياسية يصعب إيجاد تعريف جامع ومانع للمفهوم، نجد بعضا منها تناول المفهوم بأربع طرق مختلفة مرتبطة بالعامل الجغرافي ,اللغوي ,الغائي, والوظيفي.

التعريف الجغرافي للتنمية السياسية: يشير إلى المجتمعات حديثة الاستقلال فالتنمية السياسية ليس لها محتوى او خصائص محددة ما عدا أنها تتعلق بالدول الفقيرة والتي هي اقل تصنيع وتنمية سياسية،[3]

التعريف اللغوي : وتعني ربط التنمية السياسية بعملية التحديث الواسعة وبالتالي تعريف التنمية السياسية بانها التحديث السياسي، اي انها تشير الى عملية الانتقال من المرحلة التقليدية الى المرحلة العصرية الصناعية، فالتنمية السياسية هي عبارة عن النتائج السياسية للتحديث وهذا هو المعنى الذي قصده –هنتجتون ودومنجار-.[4]

التعريف الوظيفي: تعنى حركة النظام السياسي نحو ما تمتاز به العملية السياسية في المجتمع الصناعي المعاصر والتي تشمل تخصيص الادور والاستقلالية للأجهزة الفرعية والعلمانية، وبمعنى اخر اكتساب الخصائص السياسية المتلازمة للمجتمعات الغربية الصناعية.

[1] ليلى العجال ، "واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010 ، ص 29.

[2] نصر محمد عارف، **نظريات التنمية السياسية المعاصرة: دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الاسلامي**، القاهرة: دار القارئ العربي، ص 232 .

[3] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص 29.

[4] هشام عبد الكريم، ا"المجتمع المدني ودوره في التنمية السياسية في الجزائر (1989 – 1999) "مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006، ص 53.

التعريف الغائي:

تعني التنمية السياسية الانتقال الى الأهداف التي يراها النظام السياسي وهو أما هدف واحد او أهداف متعددة ومن بين الأهداف التي تسعى إليها التنمية السياسية هي الديمقراطية ,الاستقرار, الشرعية, المشاركة ,التعبئة التأسيس ,المساواة, القدرة ,التخصص ,الانتماء ,التغلغل ,التوزيع ,التكامل, العقلانية ,والاتجاه نحو البيروقراطية.[1]

من أوائل التعريفات التي أعطيت للتنمية السياسية تلك التي حددها بوصفها مجرد البحث عن التغيير وهذا ما اشتملت عليه عدد من الدراسات التي ترى في التنمية السياسية عملية تسعى الدول والمجتمعات من خلالها لاكتساب قدرة عامة على الانجاز وتحسينه.

يعرفها –غابرييل الموند Gabrial Almond بانها "قدرة النظام السياسي على تحقيق التمايز النبوي والتخصص الوظيفي اللذان يشيران الى العمليات التي تتغير لها الأدوار وتصبح اكثر تخصصا ".

ويعرفها ايضا " بانها استجابة النظام السياسي للتغييرات سواء كان في داخل المجتمع او داخل البيئة الدولية"، كما يرى على انها التمايز والتخصص المتزايد للهياكل السياسية والعلمنة المتزايدة للثقافة السياسية .[2] والتمايز والتخصص مرتبط بالوظائف التي تقوم بها الأبنية السياسية والعمليات والتفاعلات داخل الأنظمة الفرعية للنظام السياسي، ويرى الموند أن التمايز بين النظم التقليدية والحديثة قائم على أساس أسلوب أداء الوظائف السياسية المختلفة حيث يتميز الأسلوب الحديث بالتحديد والعمومية مقابل الانتشار والخصوصية للتقليدي، وهذه الخصائص هي التي تميز تطور الأنظمة السياسية الغربية التي تعد نموذجا للتطور والتنمية لبقية الدول.[3]

وضع مجموعة من الخصائص المميزة القابلة للتطبيق على اي نظام سياسي، هذه الخصائص او المعايير التي عبر عنها بصورة أكثر تجديد صاغها في ثلاث أبعاد:

-تميز وتنوع الأبنية والأدوار، العلمانية ,وأسلوب الأداء.[4]

---

[1] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق ، ص 30.
[2] حساني بوعكاز، مرجع سابق، ص 14.
[3] نفس المرجع، ص 14.
[4] بومدين طاشمة ، نفس المرجع ، ص 41.

ويرى أسامة غزالي : استنادا إلى مجمل دراسات التنمية السياسية ان المقومات السياسية لمفهوم التنمية السياسية انما يتمثل في ثلاث مفاهيم أساسية (المساواة ،التمايز والقدرة) .
ويعنى بالمساواة équille ان تسود في المجتمع قواعد قانونية تتسم بالعمومية وتطبق على جميع الأفراد دون استثناء ، وان يكون تولي المناصب العامة قائما على الكفاءة والقدرة مع تحقيق المزيد من المشاركة الشعبية.

والتمايز différentiation بمعنى التخصص والفصل بين الأدوار وكذلك بين المؤسسات والاتحادات القائمة في المجتمع اما القدرة capacité فانها تعني توافر قدرات معينة للنظام السياسي (الاستخراجية والتوزيعية والتنظيمية)هذا وقد حاول –ريتشارد هيجوت- في دراسته التحليلية لمختلف التيارات الفكرية التي تناولت التنمية السياسية ان يصل الى مجموعة من المفاهيم او التصورات من خلال دمجه لمختلف التيارات الفكرية[1].

ان دراسة التنمية السياسية تطرح أسئلة لا إجابة محددة لها، وذلك لعدم وجود اتفاق عام حول مدلولها على الرغم من استخدامه، الا انه ما زال تعبيرا غائما وضبابيا ويحمل عدة معاني في ان واحد، فمثلا حاول -وارد- ان يقدم وصفا للتنمية السياسية فذكر انها توفر درجة عالية من التمايز بين الوظائف وتحقق التكامل في الأبنية والأدوار وذات نظام عقلاني ورشيد يتمتع بولاء شعبي مع اتساع المشاركة السياسية وتوافر امن واستقرار النظام .[2]

ويتحدث –**صامويل هينتكتون**- sumuel hintiykton عن التحديث السياسي كونه مرادفا لعملية التنمية السياسية فيقول:" انه عملية متعددة الوجوه تتضمن جملة من التغييرات في كل جوانب الحياة الفكرية وغيرها وان المجال السياسي للتحديث عنده هو التحضر, والتصنيع, والعلمانية ,والديمقراطية ,والثقافة, والمشاركة , إضافة الى توسع معرفة الإنسان على بيئته لتحسين مستويات الصحة فهو حالة تعبئة تجعل الناس يغيرون

[1] حسين بن كادي ، "التنمية السياسية في الوطن العربي و أفاقها: دراسة تحليلية نقدية في شروطها الموضوعية ومعوقاتها الأساسية،" مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2007-2008 ص 39.
[2] زكرياء بختي، "دور التنمية السياسية في الأداء الوظيفي للمجالس المنتخبة المحلية، دراسة حالة ، المجلس الشعبي الولائي لولاية المسيلة"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر، 2008-2009 ،ص 19.

من قيمهم ومواقفهم لبناء مجتمع جديد"ووفقا لوجهة نظره ان الجوانب الأكثر أهمية للتنمية السياسية تقوم على ثلاث أسس رئيسية:

-ترشيد السلطة وذل ك باستبدال اكبر عدد من السلطات السياسية التقليدية ,والدينية والأسرية و الاثنية,بسلطة واحدة علمانية وقومية.

-تمايز الوظائف السياسية وتطوير ابنيه متخصصة لأدائها.

-زيادة المشاركة السياسية لتعزيز وسيطرة الحكومة مع الشعب مقابل رقابة الشعب على الحكومة[1].

وهناك من ينظر الى التنمية السياسية باعتبارها "مجموعة من التغيرات تستهدف الثقافة والبنية السياسية مؤدية إلى نقل المجتمع من نظام تقليدي إلى نظام حديث وإحداث التحول في قدرة وقابلية الإنسان السياسية على الأخذ بزمام المبادرة من اجل تأسيس بني جديدة وتطوير قيم عصرية قادرة على استيعاب ما يعرض من مشكلات والسعي لحلها والتكيف مع المطالب والتغيرات المستمرة والسعي لأجل تحقيق أهداف اجتماعية جديدة".

ويذهب آخرون لتعريفها أنها "تعبئة الجماهير وتفاعلهم مع النظام القائم، وعدم وقوفهم موقف اللامبالاة ويتم ذلك بدرجة من المشاركة الشعبية الموسعة " وأيضا أنها "الاستقرار, والتغيير المنظم ,ويرتبط الاستقرار بمفهوم التنمية على أساس أنها شكل من التقدم الاقتصادي والاجتماعي يعتمد على البيئة الملائمة لذلك ".[2]

كما يعرف لوسيان باي التنمية السياسية " أنها الشق السياسي لتنمية شاملة بإقامة حكومة قوية قادرة على تعبئة قطاع عريض من المواطنين لتحقيق الانجازات المتعددة وقصد به العمليات التي تتعلق بتحديد بناء المؤسسات الثقافية والسياسية فتصبح حكومة راشدة والمشاركة الشعبية هي الفاصل بين نظام الحكم وما يسبقه من نظم ".[3]

وقد جمع –لوسيان باي- ضمن كتابه (جوانب التنمية السياسية) عشر تعريفات نذكر منها:

---

[1] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص 44.

[2] عياد حميدة، مرجع سابق، ص 25.

[3] براهيم عامر وطالب زكرياء، "التطوير الاداري كمدخل للتنمية السياسية في الجزائر"، مذكرة ليسانس في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولاي طاهر ، سعيدة، 2013/2012، ص 25.

التنمية السياسية هي التحديث السياسي:

الذي يقصد به تلك العمليات التي تتعلق بنواحي التحديد في البناءات والمؤسسات السياسية القائمة من ناحية وفي جمال الفكر والثقافة السياسية من ناحية اخرى، من ثم تصبح السلطة الرشيدة والبناءات المتمايزة والمشاركة الشعبية هي الفاصل بين نظم الحكم الحديثة وما سبقها من نظم سياسية تقليدية والمعيار الحقيقي لتطور النظم السياسية وتقدمها.[1]

ان هذا التطور علاوة على انه لم يفرق بين التحديث السياسي الذي يهتم بالتطور الصناعي للدول ويعتبر الصناعة معيار تطور المجتمعات وبين التنمية السياسية التي هي اشمل وأوسع من التحديث السياسي، يحمل بعدا ايديولوجيا غربيا يجعل الغرب نموذج للاقتداء به، متجاهلا العواقب الناجمة عن استيراد النموذج الغربي وتطبيقه في مجتمع مغاير له من حيث قيمه ومبادئه، لذا فهذا التطور فشل على المستوى النظري عند إغفاله الفرق بين التنمية السياسية والتحديث السياسي وعلى المستوى التطبيقي بفشل النماذج المستوردة من الغرب التي طبقت على دول العالم الثالث وهذا باعتراف علماء دول الغرب أنفسهم.[2]

التنمية السياسية هي تحقيق المشاركة السياسية:

يستند هذا التصرور أن جوهر التنمية السياسية هي المشاركة السياسية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرارات التي تؤثر في حياة الجماهير حاضرا ومستقبلا، رغم أهمية المشاركة السياسية في عملية التنمية السياسية وتأثيرها في عملية القرار السياسي، فهي مقارنة بالتنمية السياسية لا تمثل الا جزءا منها، وليست الا غاية من مجموعة الغايات التي تنشدها عملية التنمية السياسية.

التنمية السياسية هي تطوير الثقافة السياسية في المجتمع:

أن النظم السياسية الحديثة تحتاج أكثر إلى وجود ثقافة سياسية عصرية بحجة أن الثقافة السياسية هي مجموع الاتجاهات والمعتقدات والمشاعر التي تعطي نظاما ومعنى للعملية السياسية وتقدم القواعد المستقرة التي تحكم السلوك داخل النظام السياسي: وتحدد الوضع الذي يحدث هذا السلوك في إطاره.[3]

---

[1] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص 35.
[2] أباش عائشة، مرجع سابق، ص 19.
[3] بومدين طاشمة، نفس المرجع، ص 39.

التنمية السياسية هي بناء الديمقراطية:

يستمد التصور فكرته من حقيقة أن التنمية السياسية ترتبط ببناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بدخول شرائح واسعة من المواطنين في العملية السياسية فضلا عن توفير الوسائل والقنوات الشرعية التي تمكنهم من التأثير في عملية اتخاذ القرارات السياسية، وإتاحة الفرصة لتأكيد دور المواطن في الحياة السياسية [1] .

يشير –لوسيان باي- ان ربط تفسير التنمية السياسية بمفهوم الديمقراطية ما هو الا ترويج لأفكار وقيم غربية ، وان التنمية السياسية لا تأخذ معناها الا من خلال مجموعة أخرى من القيم ، هذا التعريف يتعارض والاعتماد الذي يرى ان العلوم الاجتماعية يجب ان تكون متحررة من القيمة وإنها تعكس الواقع أكثر مما تعكس القيم وبالتالي فالتأكيد على إقحام الديمقراطية في عملية التنمية السياسية بعد عامل معيق لها[2].

التنمية السياسية هي التنمية الإدارية والقانونية:

يعلق هذا التعريف الأهمية على سيادة القانون وانتظام الإدارة في الدولة الحديثة فادا تحقق هذان الأمر ان أمكن اعتبارهما دولة نامية سياسيا، وهي الدولة التي ينشر فيها احترام دولة القانون، وتقوم فيها إدارة حديثة ذات فعالية لا تؤثر فيها التحولات السياسية، فالنمو الإداري والقانوني حسب هذا التصور هما من مستلزمات التنمية السياسية.

فرغم أهمية التنمية الإدارية والقانونية في إرساء دعائم الدولة الحديثة غير أنهما غير كافيان ولا يشملان التنمية السياسية، فالتنمية السياسية اشمل و أوسع من التنمية الإدارية والقانونية[3].

لخص –لوسيان باي- التعريفات التي جمعها واقترحها في الأفكار التالية:

1/ الميل نحو المساواة بين الأفراد في علاقتهم بالنظام السياسي.

2/ قدرة النظام السياسي في علاقته مع البيئة المحيطة من خلال الفعالية والتكيف.

3/ التمايز النبوي وتخصص المؤسسات والبني داخل النظام السياسي.[41]

---

[1] بومدين طاشمة، ص 38.

[2] أباش عائشة، مرجع سابق، ص 17.

[3] بومدين طاشمة، **استراتيجية التنمية السياسية : دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر**، ص 23.

[4]أباش عائشة، مرجع سابق،ص22.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول ان التنمية السياسية هي "عملية سياسية متعددة الغايات تستهدف ترسيخ فكرة المواطنة,وتحقيق التكامل والاستقرار داخل ربوع المجتمع، وزيادة معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية ,وتدعيم قدرة الحكومة المركزية على أعمال قوانينها وسياساتها على سائر إقليم الدولة ، ورفع كفاءة هذه الحكومة فيما يتصل بتوزيع القيم والموارد الاقتصادية المتاحة، فضلا عن إضفاء الشرعية على السلطة ,بحيث تستند الى أساس قانوني حق فيما يتصل باعتلائها وممارستها وتداولها ,مع مراعاة الفصل بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بحيث تقوم على كل منهما هيئة مستقلة عن الأخرى ,فضلا عن إتاحة الوسائل الكفيلة بتحقيق الرقابة المتبادلة بين الهيئتين.[1]

من التعاريف السابقة يمكن استخلاص سمات التنمية السياسية عند بعض المفكرين تتلخص أهم هذه السمات في:

1- أنها طويلة ذات مراحل تتطلب فترة زمنية طويلة خلال الانتقال من المجتمعات التقليدية الى المجتمعات الحديثة ويكون ذلك عبر مراحل او مستويات مختلفة.

2-التنمية السياسية هي عالمية ونظامية ومتجانسة تحدث في كل المجتمعات بفضل ظاهرة العولمة وتطور تقنيات الاتصال وأي تغيير في مجال معين يتبعه تغيير في كل المجالات الأخرى[2].

وهذا يعني ان عناصر التنمية السياسية مترابطة يبعضها البعض، متجانسة تحمل سمات مشركة للمجتمعات الإنسانية ، فعلى المجتمعات التقليدية التخلي عن بعض عاداتها او تطويرها وفق متطلبات المجتمعات الحديثة .

3-هي عملية مستمرة لا تتوقف عند حد معين من اجل تحقيق التقدم.

4-هي عملية معقدة تتطلب إعادة تكييف الوافد الجديد مع القديم، وهي جذرية او ثورية نتيجة تناقضات بين ما هو تقليدي وما هو جديد.[3]

---

[1] أحمد وهبان، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية**، مرجع سابق، ص 204.
[2] أباش عائشة، مرجع سابق، ص 24.
[3] نفس المرجع، ص 24.

المطلب الثاني: نظريات التنمية السياسية.

تختلف النظريات التي شكلت مرجعية ومنطلق لدراسة التنمية السياسية حيث يصنفها – نصر محمد عارف- الى نموذج ليبرالي غربي, ونموذج اشتراكي ,ونموذج مدرسة التبعية (الماركسية الجديدة)[1].

اما –ريتشارد هيجوت- فيصنفها إلى نظريتين: أولها نظرية التحديث الغربية ,والنظرية الراديكالية التي تظم نظرية التبعية والنظرية الماركسية الجديدة.[2]

1/ نظرية التحديث:

هناك من يرى ان عملية التحديث السياسي هي" التحولات والتغيرات السياسية التي حدثت في أوروبا وبقية أنحاء العالم منذ النهضة الأوروبية، وهذه التغيرات يشار لها بخصائص لعملية التحديث السياسي "وتشمل تحقيق المزيد من المساواة وإعطاء فرص للمشاركة في صنع السياسة ,وقدرة النظام السياسي على صياغة وتنفيذ السياسات ، والتنوع ,والتخصص في الوظائف السياسية, وعلمانية العملية السياسية, وفصلها عن التأثيرات الدينية .

انبثقت نظرية التحديث بشكل أساسي من نظرية التطور، التي تهتم بتفسير كيفية تحول المجتمعات غير الصناعية إلى مجتمعات صناعية، وتحدد خصائص كل من الحالتين وتؤكد ان التحديث يتم في اتجاه واحد، ويسير من غير الصناعي إلى الصناعي .[3]

في عرض هذه النظرية شدد أشهر القائلين بها وهو -دافيد ابتر- D Apter على التفريق بين التنمية والتحديث، فالتنمية تقتضي ان عملية التصنيع يتبعها وينجم عنها تغير في مبادئ التدرج الاجتماعي, في توزيع المراكز و الأدوار الاجتماعية، بصورة عقلانية متدرجة تنقل المجتمع من التقليد إلى الحداثة عبر مراحل متتالية تختلف فيما بينها من حيث مبادئ التدرج الاجتماعي وفي توزيع المراكز والأدوار الاجتماعية السائدة في كل منها إلى أن تبلغ طور الحداثة المتميز بسمات المجتمع الغربي الحديث .

[1] محمد نصر عارف، **نظريات التنمية السياسية المعاصرة**، مرجع سابق، ص 64.
[2] ريتشارد هيجوت، مرجع سابق، ص 15.
[3] حساني بوعكاز، مرجع سابق ، ص 26.

أما التحديث السياسي فهو "نقل الأدوار المهنية ,والتقنية , والإدارية ,والمؤسسات كالمدارس والمستشفيات والشركات ,إلى مجتمعات غير صناعية.

في عملية التنمية هناك انتقال تدريجي، وادوار المجتمع الحديث ومؤسساته تاتي بعد سلسلة من الأطوار أما في عملية التحديث فهناك (حرق المراحل) حيث تصير هذه الأدوار مهيمنة ومتقدمة على تطور قوى الإنتاج والتنمية المادية فهي ضرورية لانها تحمل التجديد والانتقال إلى الحداثة [1].

اعتمد علم السياسة على الأنماط الثنائية المرتبطة بالتقليدية والحداثة يتأسس على تصور –فيبر- للمجتمع التقليدي بوصفه مجتمع" ما قبل الصناعة" او "ما قبل الدولة "حيث صاغ –فيبر- نموذجه المثالي للمجتمع الحديث استنادا إلى العقيدة البروتستانتية التي يعتبر أنها أدت إلى تطوير الرأسمالية الصناعية الغربية لأنها عقيدة تحث على التحرر وبالتالي فان قيمها ومعتقداتها المثالية هي أساس ظهور المجتمع الرأسمالي الحديث.[2]

أما –ايزنستات- فقد رأى حتى يكون تحديث وتنمية سياسية يجب توفر ما يلي:

1/ تنمية ابنية سياسية عالية التخصص .

2/ التوسع المستمر في أنشطة الحكومة المركزية.

3/ إضعاف الصفوات التقليدية.

ويرادف –هنتجتون- بين التنمية السياسية والتحديث ويربط بين التنمية السياسية وقدرات النظام المؤسسية لتتماشى مع عملية التنمية والتحديث، كما اعتبر أن التنمية السياسية تمر بعدة مراحل هي: مرحلة ترشيد السلطة, ومرحلة التمايز ,والتخصص الوظيفي ,ومرحلة المشاركة السياسية من قبل المواطنين، ومن خلال قنوات واليات للمشاركة.[3]

النظرية الماركسية:عالجت النظرية الماركسية نظرية التنمية السياسية من خلال نظرة نقدية لنظرية التحديث التي تعتبرها نظرية يغلب عليها طابع الهيمنة وان البديل يكمن في النظرية الاشتراكية .

---

[1] صالح بلحاج، **التنمية السياسية نظرة في المفاهيم والنظريات** ، جامعة الجزائر، ص 6.

[2] بوعكاز حساني، مرجع سابق، ص ص ، 26، 27.

[3] المرجع نفسه، ص 32.

اعتبر ماركس أن انتشار الرأسمالية وتوسعها أدى إلى القضاء على الحياة التقليدية للمجتمعات الأوروبية، شجع على التصنيع ,وحررت الفلاحين من نظام الإقطاع ,وأقامت علاقات إنتاج اجتماعية رأسمالية، حيث أن الرأسمالية حطمت التشكيلات التقليدية الجامدة, وأنشأت نمطا إنتاجيا عصريا ,وحديثا وأكثر عقلانية، غير أن الرأسمالية أيضا في تطورها تنطوي على جوانب سلبية ,وسيطرة واستغلال من نمط جديد بسبب الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج[1].

ينظر –ماركس- إلى التنمية على أنها عملية ثورية تحدث بين الطبقة العاملة والطبقة البورجوازية المالكة لوسائل الإنتاج ,تنتهي بانتصار الطبقة البروريتارية ,وانهيار النظام الرأسمالي و هكذا يقوم النظام الشيوعي الذي تزول فيه الطبقات .

فبرأيه أن العلاقات الإنتاجية هي التي تحدد طبيعة النظام الاقتصادي و من خلالها حدد 5 مراحل يمر بها المجتمع و هي :

- مرحلة الإنتاج البدائي.
- مرحلة العبودية
- مرحلة الإقطاع
- مرحلة الرأسمالية الصناعية
- مرحلة الاشتراكية

نظرية التبعية :

ظهرت نظريات التبعية بداية بأمريكا اللاتينية في ستينيات القرن 20 نتيجة عدم نجاح نموذج نظرية التحديث في تقديم تفسير حقيقي و مقنع لظاهرة التخلف في العالم الثالث.

و نتيجة لفشل خطط و عمليات التنمية لتلك البلدان،كان" فرانك "أول من أرسى دعائم الرؤية التي مفادها أن دراسات التنمية خلا الخمسينات و الستينات لا تعدو كونها دراسات تدافع عن شكل الاستعمار الجديد خاصة في تأكيدها أن التخلف ظرفا أصيلا نابعا عن طبيعة الأبنية لبلدان العالم الثالث و لا دخل للاستعمار في هذا التخلف[2].

---

[1] نفس المرجع ، ص 34.

[2] ريتشارد هيجوت، مرجع سابق، ص 94.

و يرى فرانك أن الأبنية الإنتاجية الموروثة داخل بلدان العالم الثالث هي التي أعاقت التطور الرأسمالي.

تطرح هذه المدرسة مفهوم التنمية الموجهة للداخل أو التنمية المستقبلية و تركز على أهمية البعد الخارجي كبعد معوق لتحقيق التنمية.[1]

يقول (سمير أمين) أن هناك قانونا اقتصاديا رأسماليا يحكم النظام الرأسمالي العالمي في مراكزه و أطرافه و أن التكوينات المحلية لا تعمل مستقلة و لكنها تعمل تحت آليات هيكل النظام الرأسمالي العالمي و أن هناك عدم تناسق في العلاقات بين المراكز و الأطراف .

تميزت هذه النظرية بتنوع خلفيات منظريها و كتابها و ذلك بتعدد المداخل و الاتجاهات و نتج عن ذلك تحليلات مختلفة لأسباب التخلف و التبعية ، و قد قسم البعض نظرية التبعية إلى اتجاهين رئيسيين هما : التبعية البنيوية و علاقات المركز – الهامش و تحليل أساليب الإنتاج ،ركز الاتجاه الأول على :خصائص و أوضاع و التشكيلات الاجتماعية الطرفية و أسباب و نتائج الاستعمار في لعالم الثالث حيث أن الدول الصناعية تمنع تصنيع الدول المتخلفة التي تمدها بالمواد الأولية ، نتيجة ارتباط الاقتصاد المتخلف بالاقتصاد المتقدم في إطار علاقات المركز –الهامش الناتج عن تغلغل الرأسمالية في العالم الثالث .[2]

و يركز بعض منظري هذا الاتجاه على علاقات التبادل الغير متكافئة و تحويل الفائض من الأطراف إلى المراكز بطرق مختلفة مما يعطل إمكانية تراكم رأس المال و تحقيق تنمية مستقلة ،و هنا يتم تفسير التخلف او الرأسمالية التابعة على أنها نتاج الهيمنة الرأسمالية كنظام عالمي يتضمن علاقات عالمية للتبادل الغير متكافئ ، يذهب لصالح المركز.[3]

يعاب على نظرية التبعية نزعتها الاقتصادية ،لهذا بعد استقلال دول العالم الثالث سياسيا ، أصبحت التبعية ذات طابع اقتصادي ثم تحولت إلى طابع إعلامي و ثقافي مع ظهور دول اكبر للشركات المتعددة الجنسيات و ظهور فكرة العولمة هذا ما يجعل عملية التخلص من التبعية أمرا صعبا جدا .

[1] نصر محمد عارف، **نظريات التنمية السياسية المعاصرة**، مرجع سابق، ص 65.
[2] بوعكاز حساني، مرجع سابق، ص 40.
[3] ريتشارد هيجوت، مرجع سابق، ص 113.

المطلب الثالث : تمييز مفهوم التنمية السياسية عن المفاهيم المشابهة لها

اعترض الباحثون في دراستهم للتنمية السياسية مجموعة صعوبات و منها تداخل مفهوم التنمية السياسية مع مجموعة من المفاهيم الأخرى تعتبر بمثابة مرادفات للتنمية السياسية هي (التحديث،التطور،التغيير،الإصلاح ،التحول ،التطور السياسي ،التغريب،النمو) نذكر منها التالي :

مفهوم التحديث :

يعتقد العديد من الباحثين أن هناك علاقة بين مفهوم التنمية السياسية و التحديث السياسي ،فالتحديث يدل على تأثير الجديد على القديم ،وليس استئصال القديم لإحلال الجديد محله .

يعرف- دافيد ابتر -التحديث على انه حالة خاصة من النمو تستوجب ثلاث شروط :

- نظام اجتماعي يمكن أن يتطور دون أن يدمر نفسه .
- بنيات اجتماعية مرنة و متمايزة .
- بيئة اجتماعية توفر الشروط و الظروف للعيش في عالم متقدم تقنيا.[1]

فالتحديث عملية ينتقل بها المجتمع من وضعه التقليدي إلى وضع جديد إلى وضع جديد و هو الحديث ،تتسم بالخصائص التالية :

- عملية جذرية نسقية ومعقدة تشمل كل النظم المجتمعية ، أي تغيير في عنصر يؤدي إلى التغيير في العناصر الأخرى .
- عملية عامة لمعظم الدول لا تقتصر على عنصر معين ،طويلة المدى و مستمرة ،تدريجية تمر على مراحل .
- عملية انسجام بين ابنيه المجتمع المختلفة .[2]

مفهوم الإصلاح السياسي :

يعني الإصلاح التقويمي وتحسين للأوضاع الراهنة و تطويرها و ارتباطها بطموحات مستقبلية فهو يقوم على تقويم قواعد و سلوكيات موجودة في النظام السياسي و الإداري

---

[1] محمد بن عطية واخرون، "المقاربة المفاهيمية للتنمية السياسية ، ماستر الدراسات الدستورية والسياسة"، جامعة محمد الاول، كلية العلوم القانونية ، وجدة، 2011/2010 ، ص14.

[2] بومدين طاشمة **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص 11.

لتحسينها و تطويرها معتمدا المنظور المستقبلي للجهاز و محافظا على الأصل و مجددا و مطورا له .[1]

يقر العديد من المهتمين و المختصين في مجال التنمية السياسية , أن محتوى الإصلاح ,ووتيرته و أفاقه ترتبط أساسا بالخصوصيات الاجتماعية و الثقافية لكل مجتمع على حدى ، كما أن الإصلاح الحقيقي و المطلوب و المجدي هو انفتاح واسع و جرئ على الشعب ، و إزاحة حالة التسلط و الاحتكار عن مختلف الأنشطة الإنسانية ,سياسيا ,اقتصاديا, و اجتماعيا .[2]

رغم التداخل بين مفهوم الإصلاح السياسي بمعنى التنمية السياسية الا انه توجد فروق جوهرية منها :

-الإصلاح السياسي يشير إلى إصلاح الخلل الذي يصيب البنية السياسية للنسق السياسي .

-**التنمية السياسية** منهاج تفكير و برنامج عمل متعددة الجوانب أما الإصلاح السياسي يكون جزئيا و مؤقتا يقترب من مفهوم التنمية السياسية .

-مفهوم الإصلاح مفهوم مرن, يمكن الحديث عنه في إطار اطر فكرية ,و مجتمعية مختلفة ,أما التنمية السياسية فلها قواسم مشتركة من جميع الأنظمة و المجتمعات, بل يمكن الحديث عن نظرية التنمية السياسية مجردة من قيود الزمان و حدود المكان .[3]

مفهوم التطور السياسي :

مصطلح التطور وليد الفلسفة الغربية الداروينية بصورة خاصة ,غير أن انتقال هذا المصطلح والى العلوم الإنسانية .

علم السياسة , أعطى له دلالات عدة ,نظرا لتعدد مناحي توظيفه , أصبح هذا المصطلح حسب -حامد ربيع- موضع غموض و يعود ذلك إلى عاملين أساسين :

-نظرة الفقه السياسي إلى ظاهرة التطور السياسي على أنها عملية تتابع زمني .

-التطور كتنقل مرحلي ,يعني الانتقال من وضع إلى وضع ,او من صورة إلى صورة ,او من نظام الى نظام, هذا يذكرنا بنظرية الدساتير لأفلاطون ,و نظرية الدولة لابن خلدون ،

[1] بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص 18.
[2] محمد بن عطية واخرون، مرجع سابق، ص 16.
[3] حسين بن كادي، مرجع سابق، ص 45.

و تكمن خلف هذا المفهوم ثلاث عوامل أساسية تكون الخلفية الفكرية لمفهوم التطور, من جانب عنصر الزمان ,ثم عنصر التتابع ,ثم من جانب عنصر الاستغلال الشكلي او الهيكلي لكل تلك المراحل المتتابعة .[1]

المطلب الرابع : أزمات التنمية السياسية

تعاني دول العالم الثالث من أزمات ,تشكل عائقا أمام انطلاقها الى بوابة التنمية و الحداثة ،توصل –لوسيان باي – إلى أن التنمية السياسية كجانب من عملية التغيير متعدد الجوانب ، يرى أن التنمية السياسية لا تتحقق إلا بعد نجاح النظام في معالجة أزمات التنمية و التي تتمثل فيما لي :

أزمة الهوية : و هي مشكلة الولاء و الانتماء الى جماعا محدودة مثل الولاء العشائري ,مقابل الولاء للمجتمع القومي .

أزمة الشرعية :و تتعلق بدرجة قبول و رضى الناس عن النخب الحاكمة و سياساتها .

أزمة التغلغل : و مدى سيطرة النظام و امتداد سيطرته و سلطاته إلى كافة أطراف المجتمع و قدرته على التأثير الفعال في مختلف أرجاء الإقليم .

أزمة المشاركة: و تشير الى مدى مشاركة المواطنين في الحياة السياسية و في صنع القرار .[2]

أزمة الاندماج : و تتعلق بمدى تنظيم النظام السياسي ككل ,كنظام علاقات متفاعلة, و تشير إلى علاقة شاغلي الأدوار بوكالات الحكومة و علاقات الجماعات ببعضها , وقدرة الأجهزة الإدارية والسياسية على أداء الوظائف المنطوقة بها .

أزمة التوزيع : وتشير إلى توزيع الموارد ,والقيم المادية والمنافع ,لتلبية احتياجات ومطالب المواطنين والمجتمع.

زيادة على ذلك يضيف –أحمد وهبان- أزمتان لما طرحه –لوسيان باي- وهما:

أزمة الاستقرار السياسي: وتشير إلى عدم استقرار دول العالم الثالث وشيوع الإضرابات فيها نتيجة لتعدد العرقيات من جهة وافتقاد النظم السياسية للاستقرار وانتشار ظاهرة الانقلابات العسكرية من جهة أخرى وغياب التداول السلمي والدستوري للسلطة .

[1] بومدين، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص ص 20، 21 .
[2] حساني بوعكاز، مرجع سابق، ص 51.

أزمة تنظيم السلطة: وتعني غياب أي نظام قانوني دستوري ,لاعتلاء السلطة او ممارستها ,او تداولها ,فضلا عن تركيز الوظائف السياسية في هيئة واحدة وعدم الفصل بينها وشيوع السلطة شبه المشخصة.[1]

[1] أحمد وهبان، مرجع سابق، ص 142.

خلاصة:

تعد البيروقراطية ظاهرة قديمة ،تطورت عبر الأزمنة من خلال مختلف النظريات التي تناولتها ، تعددت التعاريف المقدمة للبيروقراطية دون تحديد مفهوم دقيق ،اختلفت باختلاف توجهات وآراء الباحثين ، من أبرزهم فيبر الذي وصفها بالنموذج المثالي .

أما التنمية السياسية فهي عملية تغيير هادفة تتطلع إلى تحقيق تحولات في المؤسسات السياسية وإسهامات مدارس التنمية في تحديد خصوصيتها ومشاكلها والعلاقة الوثيقة والمشروطة بالبيروقراطية كأحد المؤشرات الفعالة التي تقود عملية تنفيذ مخططات التنمية في المجتمع .

الفصل الثاني:
البيروقراطية وعملية التنمية السياسية

الفصل الثاني: البيروقراطية وعملية التنمية السياسية.

تمهيـــــد:

تسعى الدول النامية عامة إلى تحقيق مستوى من التنمية الشاملة في كل المجالات والسياسي منها من خلال إحداث التوازن بين مؤسسات الدولة و أجهزتها ، يعد الجهاز البيروقراطي المحتكر لعملية تنفيذ السياسة العامة ركيزة و شرط لازم لتحقيق التنمية في المجتمع بالتالي هناك علاقة تأثر بين الجهاز البيروقراطي و عملية التنمية السياسية, هذه العلاقة واقعيا هي إحدى مشكلات التنمية في المجتمعات المتخلفة لذا يجب تحديد ملامح الجهاز البيروقراطي في هذه الدول و انعكاسها على العملية س من خلال إبراز و توضيح طبيعة العلاقة بينهما .

بحيث يتناول هذا الفصل تحليل العلاقة بين البيروقراطية و التنمية السياسية, و إبراز دور الجهاز البيروقراطي , في عملية التنمية السياسية و مظاهر العلاقة بينهما, في المبحث الأول , و أهم التحديات التي تواجه البيروقراطية أثناء عملية التنمية السياسية.

أما المبحث الثاني فتناول أهم الأسباب السياسية التي ساهمت في تضخم الجهاز البيروقراطي و بالتالي اختلال التوازن بين المؤسسات السياسية للنظام ،وأثر ذلك على عملية التنمية.

المبحث الأول: العلاقة بين البيروقراطية والتنمية السياسية

تلعب الأجهزة البيروقراطية دورا هاما في تحقيق الأهداف التنموية في كل المجالات ، سياسيا ، اقتصاديا، واجتماعيا، بحيث أصبحت المجتمعات المعاصرة خاصة النامية منها تسعى بكل الطرق إلى تحقيق درجات من الرفاهية لشعوبها من خلال العديد من البرامج والسياسات الكفيلة للوصول إلى تنمية حقيقية ويتوقف ذلك على كفاءة الأجهزة البيروقراطية وفعاليتها في تجسيد هذه السياسات.

المطلب الأول: مظاهر العلاقة بين البيروقراطية والتنمية السياسية.

تربط الجهاز البيروقراطي بالعملية السياسية علاقة غير واضحة تماما بسبب صعوبة تحديد مفهوم دقيق لعملية التنمية السياسية فأغلب التعاريف كانت من قبل رؤى وتوجهات غربية منحازة تغفل بذلك الحقائق التي تميز طبيعة الأجهزة البيروقراطية والعملية السياسية في الدول النامية ، فالبيروقراطية ركيزة يعتمد عليها المجتمع في قيادة معارك التنمية .

تعاني أغلب دول العالم اليوم تخلفا خاصة دول العالم الثالث في كل المجالات ، بحيث تسعى جاهدة لتحقيق تنمية شاملة (سياسية، اقتصادية ، اجتماعية ، ثقافية ...) والتنمية لا تأتي من فراغ بل تعتمد على جهاز ضخم يقود النظام السياسي نحو تحقيقها ويتمثل في الجهاز الإداري أو الجهاز البيروقراطي.

لكل أجزائه وفروعه ومستوياته يؤثر و يتأثر بواقع المجتمعات وتفاعلات بيئته ليحدد دوره كعامل محفز ودافع لعملية التغيير أو معرقل لحركة التنمية والتطوير المرجو تحقيقها توصف العلاقة بين التنمية السياسية والجهاز البيروقراطي بأنها علاقة مزدوجة ذات مستويين: مستوى قيمي ومستوى مؤسسي .[1]

بالنسبة للمستوى القيمي ، يعكس الجهاز البيروقراطي القيم الثقافية والسياسية السائدة في المجتمع ، مما يمكّن الباحث بالتنبؤ باتجاه عملية التنمية السياسية فيه فالجهاز

[1]بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص 108.

البيروقراطي يعمل كمرآة تعكس عملية التنمية السياسية، يهتم بهذا المستوى علم النفس الاجتماعي والمشتغلين به.[1]

أما على المستوى المؤسسي فالجهاز البيروقراطي أحد الأجهزة الرئيسية للنظام السياسي، وباعتباره المحتكر لعملية تنفيذ السياسة في المجتمع، مما يعكس ضرورة تعاون ه مع مختلف مؤسسات النظام السياسي ، فالعلاقة بين الجهاز البيروقراطي كجهاز تنفيذي وبين مختلف المؤسسات السياسية لا بد و أن تؤثر على عملية التنمية السياسية و هذه العلاقة واقعيا هي إحدى المشكلات الرئيسية التي تواجها عملية التنمية السياسية في المجتمعات المستضعفة .[2]

1- البيروقراطية كمؤشر للتنمية السياسية .

اهتم علم النفس الاجتماعي وعلم الاجتماع منذ نهاية الحرب العالمية الثانية بالنظام الثقافي و الاجتماعي في الدول المستضعفة وانعكاساته على عملية التنمية فيها، وذلك نتيجة إدراك عدد لا بأس به من الباحثين أن عملية التنمية عملية حضارية شاملة .

إنَّ فشل بعض التجارب التنموية يرجع إلى عدم التلاؤم بين الإطار الثقافي الاجتماعي في هذه الدول ومتطلبات التنمية بصفة عامة .

تكاد تجمع البحوث العلمية أن أسباب قصور الأداء الفعلي لاقتصاديات معظم الدول النامية تكمن في عيوب تنفيذ خطة التنمية، فرغم وضع الخطط الجيدة إلا أن عملية التنفيذ رديئة نتيجة جمود الإدارة وعدم مرونتها وقدرتها على تطوير نفسها لتتلا ءم مع خطة التنمية. وهذا راجع إلى الجمود الاجتماعي وعدم ملائمة القيم الاجتماعية والسلوكية للعاملين في الدولة مع أهداف التنمية، زيادة على أن خطط تنمية التي من المفروض أن تحول الجهاز التنفيذي إلى قوة دافعة ، أصبحت قوة معيقة.

[1] بومدين طاشمة **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق، ص 109.
[2] بومدين طاشمة، **البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر**، مرجع سابق ، ص 65.

فالعلاقة طردية بين الثقافة والمعتقدات الاجتماعية ودرجة الضبط الاجتماعي، إنَّ المشكلة الاجتماعية لإدارة التنمية لا تحول إلا بتطوير الثقافة والمعتقدات والتحكم فيها.[1]

يبدو أن العلاقة بين الجهاز البيروقراطي والإطار الثقافي في المجتمع وطيدة للغاية، فإن دراسة مجموعة القيم والأفكار والعادات السائدة في الجهاز الإداري للدول النامية يمكن أن تساهم إسهاما مباشرا في توضيح طبيعة عملية التنمية التي يتعرض لها هذا المجتمع والتنبؤ بإمكانيات نجاح عملية التنمية أو فشلها في المستقبل . اختلف دور الجهاز البيروقراطي في مرحلة بعد الاستقلال عن دوره خلال الحقبة الاستعمارية حيث كان أحد أدوات الدولة الاستعمارية للسيطرة على الدولة المستعمرة.[2]

إلا أن هذا ظل سائدا حتى أعقاب حصولها على الاستقلال في مرحلة كان يفترض أن يقوم الجهاز البيروقراطي بقيادة عملية التنمية حيث باءت بالفشل جميع المحاولات التي بذلت لتكييف هذا الجهاز البيروقراطي مع الأوضاع والوظائف والمتطلبات التي فرضتها عملية الاستقلال.

أهتم الباحثون بدراسة القيم الثقافية المسيطرة على الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة، وذلك بهدف الكشف عن مدى تلاؤم هذه القيم مع متطلبات عملية التنمية السياسية ، فقد يعكس الجهاز البيروقراطي قيما ثقافية إما معيقة أو دافعة لعملية التنمية السياسية .[3]

2- البيروقراطية كأحد أدوات التنمية السياسية

إن قيادة الجهاز البيروقراطي لعملية التنمية هي عملية سياسية وليست إدارية، وتنبع هذه الطبيعة السياسية من عدة اعتبارات رئيسية منها الاهتمام بعملية التنمية فتنفيذ الجهاز البيروقراطي لخطة التنمية موضع اهتمام الجميع في الدولة ، لأن النتائج المترتبة على تنفيذ الخطة تمتد أثارها لتشمل مختلف القطاعات .

[1] بومدين طاشمة ، " التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي" ، مرجع سابق، ص 11.

[2] بومدين طاشمة **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات** ، مرجع سابق ، ص 112.

[3] بومدين طاشمة، المرجع نفسه، ص 113.

ركزت أغلب أدبيات الإصلاح على ترشيد البيروقراطية وإعادة تغيير العلاقة بين السياسة والجهاز الإداري وذلك من خلال تقليص دور الدولة إلى الحد الأدنى كنمط للحكم ، ومع إعادة ضبط التوازن بين المؤسسات السياسية والمؤسسات البيروقراطية بحيث لا يتعدى هذه الأخيرة نفوذها نفوذ مؤسسات الدولة ، وتلتزم البيروقراطية بتنفيذ السياسة العامة التي تضعها الهيئة التمثيلية والغايات التي وجدت من أجلها .[1]

تتسم عملية التنفيذ بصفة المسؤولية العامة ، فالقرارات التي يصدرها الجهاز البيروقراطي لتنفيذ خطة التنمية تعد مصدرا هاما للحكم على مدى كفاءة وفعالية الجهاز البيروقراطي في تنفيذ السياسة العامة للدولة، باعتبار الجهاز البيروقراطي الجهاز الرئيسي لتنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهداف التنمية .

يرى البعض أنه لبدء عملية التنمية لا بد من اتخاذ قرارات سياسية سريعة بمبادرة فورية تعتمد على مبدأ التشاور والمشاركة السياسية لتحقيق النجاح والفاعلية فمعيار التنمية الحقيقي ،هو تحقيق أعلى درجات الكفاءة والفعالية ومدى تحكم الدولة في السيطرة على مواردها وتوجيهها وفق خطط وبرامج واضحة الأهداف وقدرتها على توجيه الطاقات البشرية للمساهمة الفعالة في تحقيق تلك الأهداف .[2]

يعتبر فريديريك هيجل أن " التنظيم البيروقراطي هو الجسر الذي يربط بين المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة. أما "كارل ماركس " يعتبر جهاز الدولة لا يمثل سوى الأداة القمعية في يد الطبقة الحاكمة اتجاه الطبقة المستغلة، والبيروقراطية تماثل الدولة تماما، لأنّها الأداة التي تعتمد عليها هذه الطبقة في ممارسة سيادتها على الطبقات الاجتماعية الأخرى. "فالبيروقراطيين في مجتمع طبقي لا يفعلون شيئا غير المحافظة على التصور العام للمصلحة الخاصة.

[1] ليلى حسيني، مرجع سابق، ص 61.

[2] أسامة عبد الرحمن، **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية ، مدخل لدراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط** ، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والأداب ، 1982 ، ص 14 .

وبما أنَّ للبيروقراطية دور في تشكيل الدولة،تعتبر نفسها روح الدولة، فعبر تشخيص البيروقراطية بالدولة، يقع الموظف في خلط هدفه الخاص بهدف الدولة "[1]

إن جوهر المشكلة التي تواجهها مختلف الدول العربية اليوم هي مشكلة عدم التوازن بين الجهاز البيروقراطي ، وباقي المؤسسات السياسية في النظام السياسي واختلال هذا التوازن لصالح الجهاز البيروقراطي، فالسياسة العامة تخضع لتأثيرات عديدة من الجهاز البيروقراطي الذي يشترك فعليا في تحديدها بصورة غير مباشرة من خلال مداخل عديدة ، فتأثير الجهاز البيروقراطي يقف عند تحديد السياسات العامة إذ تقوم الدولة وفقا لنظامها وعقيدتها السياسية بصياغة و إقرار الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذها وتعديلها والسّهر على تحقيقها لمشاركة المؤسسات السياسية التمثيلية للدولة من خلال المشاركة السياسية أما وظيفة التنفيذ فتتطلب اختيار أنسب الوسائل و أكفء جهاز إداري لتجسيد أهدافها .[2]

فالنظام السياسي يضع الغاية ، والجهاز البيروقراطي يحدد الوسيلة ،تحت رقابة النظام السياسي ومتابعة الوصول إلى الأهداف ومدى كفاءة الجهاز البيروقراطي في تحقيقه لهذه الأهداف ، فسيادة الجهاز البيروقراطي تغطي فعالية النظام السياسي وبالتالي تؤدي ألى اختلال التوازن الذي تقوم عليه السياسة العامة للدولة لتصبح بلا سند سياسي فاقد لنظرة سياسية شاملة ومقاييس اجتماعية تتعلق بحاجة ومطالب الجماهير.

إن تنامي دور البيروقراطية في ظل ضعف النظام السياسي ، يؤدي إلى سيطرة روح تكنوقراطية على عملياته تسلبه القدرة على رؤية المطالب الشاملة للمجتمع .

يبرز الجهاز البيروقراطي في معظم الدول النامية كمعيق لعملية التنمية السياسية وليس دافعا لها، و أصبحت مشكلتها البحث عن الوسائل الكفيلة بتحقيق التوازن بين بناء مؤسسات المشاركة السياسية كأحد أركان التنمية السياسية وتحقيق أهداف التنمية التي لا

---

[1] Xavier GREFFE, Analyse Economique de la Bureaucratie, Paris : Economica, 1987, p. 9

[2] بومدين طاشمة، **التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي** ، ص 13.

يمكن تحقيقها دون إخضاع الجهاز البيروقراطي لرقابة النظام السياسي ، الأمر الذي يصعب تحقيقه نظرا لضعف فعالية مؤسسات النظام السياسي في الدول النامية .[1]

يتضح أن علاقة البيروقراطية والتنمية السياسية علاقة وطيدة من خلال العلاقة بين الجهاز البيروقراطي والقيم السياسية التي يعكسها ، بما يسمح بالتنبؤ باتجاه عملية التنمية وإمكانيات نجاحها أو فشلها ومن خلال طبيعة العلاقة التي تربط الجهاز البيروقراطي بمختلف المؤسسات السياسية في المجتمع وهو ما تواجهه الدول النامية نظرا لاختلال التوازن بين مؤسسات المشاركة السياسية والجهاز البيروقراطي لصالحه .[2]

المطلب الثاني: تحديات البيروقراطية في عملية التنمية

تتجه غالبية الدول، نحو تحقيق تنمية قومية شاملة تجمع بين التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية و الإدارية والثقافية ، والتنمية لا تحقق نفسها بنفسها إنما عليها أن تعتمد على جهاز ضخم يسعى بالدولة نحو هذه التنمية، هذا الجهاز هو التنظيم البيروقراطي الحكومي بأجزائه المختلفة والبيروقراطية، وان كانت وسيلة لتحقيق التنمية القومية في مجتمع ما، إلا أنها كأية منظمة تعيش في أي مجتمع تتأثر بكل ما يؤثر في هذا المجتمع ومن هذه المؤثرات عملية التنمية ذاتها، فالبيروقراطية في الوقت نفسه وسيلة للتغيير الاجتماعي وهي كذلك تتأثر بالتغير الاجتماعي بل لابد أن تتفاعل معه حتى تصبح أكثر قدرة على تحقيق أهدافها والبيروقراطية كإحدى المنظمات الأساسية في الدول النامية لا يسعها إلا أن تتأثر بكل ما يؤثر في الدولة النامية من مؤثرات وعليها أن تواجه كل ما يصادف المجتمعات النامية من تحديات ومشكلات.ومن السمات والتحديات التي تواجه البيروقراطية الحكومية خلال مرحلة الانطلاق وأثناء عملية التنمية القومية الشاملة ما يلي:

1- الأوضاع الاقتصادية :إن الإدارة العامة بوصفها تنفيذا للسياسات العامة فان أول متطلباتها هي سياسة عامة واضحة محددة والدول النامية تواجه عادة تغييرات جذرية

[1] بومدين طاشمة، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات**، ص 117.

[2] بومدين طاشمة ، **التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي** ، ص 15 .

ناتجة من عملية الاستقلال السياسي ومتطلبات التنمية والتغير الاجتماعي.وكل ذلك يؤدي إلى تحولات في السياسة العامة قبل أن تكون الأجهزة الإدارية معدة لها بل أكثر من ذلك فان السياسة الجديدة كثيرا ما تكون غير واضحة المعالم أو محددة الإطار، إنما خاضعة للتجربة والخطأ وتظل سياسات الدول النامية على هذه الحال فترة تمر بها الدول المختلفة في تجارب عدة ثم تخرج من واقعها بفلسفتها المناسبة التي تبنى عليها السياسة العامة التي تناسبها والتي تتفق مع قيمها وأنماطها وإمكانياتها وتعمل على تحقيق اكبر قدر من أهدافها وخلال هذه المرحلة تعيش الإدارة العامة في ضباب لا يساعد على تبين الهدف ومن ثم يكون طريق السعي إلى تحقيقه طريقا بطيئا متعثرا.[1]

2- **التدخل السياسي**:إلى جانب عدم وضوح الأهداف السياسية العامة في كثير من الدول النامية فان بعضها يعاني من تدخل الاعتبارات السياسية في أعمال الجهاز الإداري لدرجة تفوق ما يتطلبه التغير السياسي والاجتماعي من تدخل ورغبة في الإبقاء على مساندة الشعب ومؤازرته نجد أن كثيرا من الدول النامية تعطي أولوية لمشروعات ليس لان لها أولوية وفاعلية في تحقيق التنمية ولكن لان لها شعبية مما يحد من سرعة تحقيق التنمية.

3- **زيادة أعباء الجهاز البيروقراطي**:إن اتساع نطاق العمل الحكومي بالتحول نحو الدولة الايجابية أو دولة الإدارة ودخول الدول في مجالات لم تدخلها من قبل ولكنها ولاسيما في الدول النامية وجدت نفسها مضطرة إلى دخولها من اجل تحقيق التنمية أدى إلى النمو السريع للجهاز البيروقراطي وتزايد عدد وحداته وعدد العاملين به وعدد المتعاملين معه وهذه الزيادة التي جاءت طفرة لم تصاحبها زيادة في الإمكانات البشرية ولا في الموارد ولا في إدراك الجماهير لدورهم في إنجاح العمل الإداري.

4 - **نقص الموارد المادية**:وتعاني اغلب الدول النامية من مشاكل اقتصادية كثيرة أما لعدم توافر الإمكانيات المادية أو لعدم استثمارها لما لديها من إمكانيات أو بسبب التبعية الاقتصادية أو الاستعمار الاقتصادي المقنع ولكل هذا أثره في الحد من فاعلية الأجهزة البيروقراطية وإمدادها بما تحتاجه من أموال وموارد لتحقيق أهدافها.

[1]بومدين طاشمة،إستراتيجية التنمية السياسية:دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر ،مرجع سابق،ص179.

5-نقص الكفاءات البشرية: الدول التي استقلت حديثا تواجه تحديا آخر فهي من ناحية لا تتوافر فيها الأعداد الكافية من الفنيين الذين لا غنى لها عنهم من اجل تحقيق التنمية ومن ناحية أخرى زادت حاجتها إلى تدعيم جهازها البيروقراطي بإعداد أكثر من هؤلاء الفنيين بعد أن اتسع نطاق نشاطها ويزيد من حدة الموقف عوامل أخرى منها طرد أعداد كثيرة من الأجانب ذوي الخبرة وهجرة أعداد من أبنائها ذوي الخبرات إلى الخارج ثم تفضيل أعداد أخرى منهم العمل في نطاق الأعمال الخاصة على الالتحاق بالأجهزة الحكومية.[1]

6- **عدم توافر البيانات** :ومن المشاكل التي تواجهها الأجهزة البيروقراطية عدم توافر البيانات والمعلومات اللازمة للتخطيط ولذلك كثيرا ما ت كون الخطط التي تسعى إليها البيروقراطية غير واقعية أو غير فعالة، ونقص البيانات والإحصاءات والدراسات المتصلة بعمليات التخطيط وعدم دقتها أو تنظيمها وعدم وصولها في الوقت المناسب سواء كان ذلك لأسباب تتصل بالوعي التخطيطي أو بأجهزة التخطيط نفسها أو لنقص الفنيين أو غيره يقلل فرص الإفادة منها ويعرض عملية التخطيط ومن ثم عملية التنمية لكثير من المشاكل.

7- **التخلف الحضاري**:ومن أهم التحديات في نظرنا وفي مقدمتها التخلف الحضاري الذي تعاني منه البيروقراطية فهناك مسافة واسعة ، بين التقدم المادي الذي تحققه التنظيمات البيروقراطية وبين الأفكار والقيم والعادات والتقاليد التي تتحكم في سلوك العاملين به لان التغير الحضاري المتصل بهذه النواحي يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضروريين ويلزم البدء به في المجتمع ككل ليمكّنه آن يحدد رد فعل ملموس وذا أثر مستمر في الجهاز الحكومي وسر ذلك أن البيروقراطية في مجتمع ما تتأثر حتما بالتيار الفكري الذي يسري فيه والعادات والتقاليد وأنماط السلوك المتعارف عليها وهي بذلك لا يمكن أن تتخلص تماما من اثر مثل هذه العوامل على المجتمع ,حيث نجد البيروقراطيين يمثلون عينة حقيقية للبيئة التي منها يستمدون وفيها يعيشون.

[1] عماري عمار ،"بعض الملاحظات عن واقع الادارة العمومية في الجزائروسبل اصلاحها"،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،جامعة سطيف،ص09.

8- **القيم الاجتماعية**:تصادف معظم حكومات الدول النامية صعوبات جمة تتصل بتغيير النواحي الاجتماعية فالحكومات في الدول النامية الساعية للتقدم تعمل جاهدة لتغيير عادات وطباع وأنماط سلوك مختلفة لشعوب محافظة تخشى التغيير وتقاومه وكثير من هذه القيم والعادات يعرقل عمليات التنمية ويحد من قيمة محاولات الارتفاع بمستوى كفاية الأجهزة الإدارية ومن أمثلة ذلك انعدام الوعي التخطيطي أو العصبية الأسرية التي هي أساس المحسوبية الحكومية والإسراف والاهتمام بالمظاهر وعدم الثقة وعدم احترام الوقت.

ومنها أيضا عدم الموضوعية في اتخاذ القرارات، وعدم الاهتمام الكافي بقطاعات الطفولة والشباب في عدد من الدول على رغم ما لهذه القطاعات من خطورة في تحديد وتحقيق أهداف التنمية.[1]

9- **ازدياد الشهية للتنمية** :وتوصف هذه الظاهرة بأنها من ابرز صفات المجتمعات النامية ذلك أن البدء بالتنمية يفتح الشهية لها ويغري بالمزيد منها والسواد الأعظم من المواطنين ممن استبد بهم الحرمان في الماضي تنبهت حواسهم لميزات الحياة الجديدة ومن ثم تبدو ظاهرة الحاجات المتزايدة للجماهير وما يترتب على ذلك من محاولات الحكومة لمواجهة المشكلات الناجمة عنها.

10- **سلبية المواطن أو عدم تفهمه لدوره**:على رغم أن الجماهير تطالب حكوماتها بمزيد من التنمية وتقصدها لتحقيق ما حققته غيرها من الدول إلا أنها لا تدرك بعد خطورة دورها في تحقيق هذه التنمية ووجوب مساندتها الأجهزة الإدارية وانه لا يمكن آن تحقق الإدارة إلا نجاحا بسيطا إذا لم تتعاون معها جماهيرها على تحقيق أهدافها، وفي الدول التي عانت شعوبها من الاستعمار تكونت مشاعر سلبية أو عدائية في نفوس الجماهير تحد من رغبتها في التعاون مع الأجهزة الحكومية وهي تعرقل بذلك أعمال الحكومة و تؤخر بسلبيتها تحقيق التنمية.[2]

[1] اسامة عبد الرحمن،مرجع سابق ،ص78.

[2] ايمن قاسم الرفاعي،بحث البيروقراطية ،2015،ص20.

11- **أولوية الإصلاح الإداري** :ذكرنا أن التنمية لا تحقق نفسها بنفسها كما يلزمها للوصول لأهدافها، جهاز بيروقراطي على مستوى عال من الكفاءة، فالإصلاح الإداري في عدد من الدول النامية كثيرا ما يكون في مقدمة الأولويات، وفي الدول النامية التي تواجه الحرب والتي تتعرض لانقسامات داخلية وحروب أهلية أو مجاعات، يصبح الحديث عن التطور الإداري ، ضربا من ضروب الإسراف في الكماليات على الرغم من إن الإصلاح الإداري يعد إحدى الوسائل الفعالة في مواجهة تلك المشاكل الأساسية التي تعاني منها هذه الدول.

12- **الانفجار السكاني** : يسهم الانفجار السكاني في زيادة الأعباء التي تواجه الأجهزة الحكومية والمشكلة السكانية كأحد العوامل الهامة المتداخلة في الموقف لا يرجى علاجها تماما في المدى القصير وهكذا تبقى قائمة إلى حين ولما كانت نسبة الزيادة السكانية الحالية في الدول النامية تبلغ 2.5% سنويا فهذا يعني أن الزيادة المطردة في عدد السكان تلتهم جانبا كبيرا من عائد التنمية مما يجعل العمل الحكومي في الدول النامية يبدو كله يدور في حلقة مفرغة.[1]

المطلب الثالث: الأعراض المرضية للبيروقراطية جوهر مشكلات التنمية السياسية:

إن المتتبع لعملية التنمية السياسية والإدارية في المجتمعات المستضعفة يلاحظ أن الجهود التي وجهت للتنمية السياسية والإدارية منذ استقلالها مازالت تعيش في تعثر متزايدة في أداء وأوضاع الأجهزة البيروقراطية الحكومية لهذه المجتمعات .وتوجد هذه المفارقة على مستويين:

أولهما، في مجال بناء وتنمية الهياكل والأنظمة المؤسسية.

وثانيهما، في مجال الممارسات البيروقراطية الإدارية.

[1]بومدين طاشمة،"إستراتيجية التنمية السياسية:دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر "،مرجع سابق،ص177.

أولا :في مجال بناء الهياكل والأنظمة المؤسسية وتنميتها:

على الرغم من الجهود التي بذلت في إرساء وبناء مؤسسات حكومية ومؤسسات للتنمية والإصلاح السياسي والإداري في معظم المجتمعات المستضعفة ، فإنها لم تنجح في التخفيف من المشاكل والأعراض المرضية للبيروقراطية الإدارية، بل زادت من تعقيدها . فلم تسهم حركة إنشاء مؤسسات حكومية جديدة في تحسين الأداء البيروقراطية الحكومي، ولا أسهمت مراكز وهيئات الإصلاح الإداري، التي تولى إنشاؤها في رفع كفاءة وفعالية البيروقراطية الحكومية، بل على العكس من ذلك أسهم المد المؤسسي في تعثر عملية.[1]

التنمية الشاملة نتيجة تفاقم الجانب التنظيمي من مشكلة البيروقراطية الإدارة، بدلا من أن يسهم في علاجها ويظهر هذا في عدد من الظواهر المرضية التي تتمثل في الآتي:

1- تبني النموذج البيروقراطية المركزي القائم على تنميط التنظيمات والإجراءات،و مباشرة العملية الإدارية في صور آلية متكررة بصرف النظر عن تعدد وتنوع المهام المطلوب إنجازها أو الشرائح الاجتماعية المطلوب خدمتها.[2]

2- التضخم الكبير في الأجهزة الإدارية قياسا بحجم الوحدات الإدارية، نتيجة لحدوث توسع أفقي في بناء التنظيم الإداري، كما يرافق ذلك تعدد مستوى بناء التنظيم، مما يعيق التوصل إلى إحكام عمليات الإشراف والتوجيه ويسبب تضاربا بين الأنشطة.

3- المركزية الشديدة، وتبرز تلك الظاهرة بشكل واضح في عملية وضع القرار، وجنوح الإدارات إلى تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين.[2]

4- التداخل الإداري بين مراكز الاختصاص المختلفة، وهو تداخل مستمر وثابت بالنسبة لأسلوب التفكير ولكيفية اتخاذ القرار بين مختلف الجماعات السياسية والإدارية، وما يعكسه على مستوى تطبيق القرار ومتابعته، وقد تتخذ القرارات لاعتبارات سياسية أو أسرية .

[1] بومدين طاشمة، " التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية "، مرجع سابق، ص 5.

5- زيادة التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية وتحولها إلى أجهزة رخوة وهشة.

6- نمو الأعراض المرضية للإدارة البيروقراطية من إفراط في الرسمية والشكلية، والجمود ومقاومة التغيير، والتقوقع على الذات، وتحويل الوسائل إلى غايات.[1]

ثانيا : في مجال السلوك الوظيفي البيروقراطي:

وبالمثل توجد أيضا المفارقة على صعيد جهود تنمية وتطوير ممارسات البيروقراطيين الإداريين في الأجهزة الحكومي، فرغم الجهود والموارد الموجهة لتنمية وتطوير الممارسات الإدارية، فإن الأعراض المرضية للبيروقراطية تزداد مع زيادة هذه الجهود والموارد، فرغم ما وجه للتدريب الإداري من جهود ومخصصات، ورغم النمو الهائل في ساعات التدريب للقيادات والكوادر الإدارية في مواقع التنفيذ ، واستصدار المزيد من اللوائح والضوابط القانونية لم تعالج مشكلات الإدارة البيروقراطية فيها، ، وعوض أن تحد مؤسسات الإصلاح البيروقراطي من انتشار الأعراض المرضية للبيروقراطية، فإنها بالعكس ساهمت في انتشارها.

على جميع المستويات، صاحب هذا النمو نموا موازيا في عدد من المؤشرات المرضية للبيروقراطية،كل هذا يرجع أساسا إلى تلك الخصوصيات السلوكية والممارسات السلبية التي يمكن تحديدها في النقاط التالية :[1]

1- ضعف الأداء الوظيفي للجهاز البيروقراطي، وما يعيشه من المظاهر المختلفة كالإجراءات الروتينية والتعقيد في الأساليب، مما يجعل الجهاز البيروقراطي عاجزا عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي يحتاجها المواطن.

2- اتصاف الأجهزة البيروقراطية بالإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات والإنتاج .ومرد ذلك التوسع في الإنفاق غير الضروري على المظاهر الخارجية في

---

[1] بومدين طاشمة،"التوسع البيروقراطي،الحلقة المنسية في عملية التنمية السياسية" ،مرجع سابق ،ص7.

استخدام الخبرات الأجنبية العالية التكاليف دون مبرر، والاستخدام غير الاقتصادي للتكنولوجيا.

3- ضعف الأجهزة البيروقراطية المعنية بشؤون الإفراد وقلة تدريب القائمين عليها وافتقارها إلى استراتيجيات وخطط واضحة ومحددة من القيام بدورها في تدريب الكوادر البشرية وفي إحداث التغيير .

4- انخفاض إنتاجية وكفاءة العمل الإداري الحكومي، وارتفاع تكلفة وحدات الخدمة، وشيوع ظواهر الإهمال، والتسيب، والتراخي في ممارسات العمل.

5- انتشار واستفحال ظاهرة الفساد الإداري كاستغلال المال العام، واستغلال الوظيفة العامة، والرشوة، والاختلاس، وشيوع ظواهر المحسوبية والمحاباة، وتبادل المنافع في تعامل أفراد الجهاز البيروقراطي مع المواطن.

وتدعيما لهذه الطرح، فقد أوضح الأستاذ " فخري " أن تشكل مظاهر البيروقراطية في الدول النامية مر بمرحلتين تاريخيتين رئيسين: الأولى: عندما كانت الدول النامية مرتبطة بالاستعمار ونظمه وقيمه من واقع الاحتلال التسلطي والقهر، وفي هذه المرحلة تم حجز الوظائف القيادية والهامة لأفراد معينين .المرحلة الثانية:وهي مرحلة بعد الاستقلال وإرساء أسس الدولة الوطنية، حيث ورثت بيروقراطية هذه البلدان تبعات كبيرة وأعباء ثقيلة مستجدة، لم تكن قادرة ولا مستعدة للوفاء بها ،فقد افتقرت تلك البيروقراطيات للوسائل والأساليب الحديثة في الإدارة، كما عجزت عن إحلال القيادات الإدارية المدربة والمؤهلة محل القيادات البيروقراطية السابقة التي كانت مرتبطة بالدولة المهيمنة.كما هو بالنسبة للجزائر .[1]

المبحث الثاني: الأسباب السياسية لتضخم الجهاز البيروقراطي و أثر ها على التنمية السياسية:

تلعب البيئة السياسية في المجتمع دورا مهما و بارزا في تكوين قيم و فلسفة الجهاز البيروقراطي فهناك علاقة قوية بين المؤسسات السياسية المسؤولة عن إعداد البرامج و الخطط و اتخاذ القرار و بين الجهاز التنفيذي لهذه القرارات و أي اختلال في التوازن بين

[1] بومدين طاشمة، ، مرجع سابق، ص7.

المؤسسات السياسية و الجهاز البيروقراطي يؤدي إلى توسع البيروقراطية مقابل ضعف النظم على حساب تحقيق التنمية للمجتمعات المختلفة و هناك عدة أسباب ساهمت في تعاظم دور الجهاز البيروقراطي ليصبح عائقا أمام تحقيق تنمية سياسية شاملة و نذكر منها:

المطلب الأول: ضعف وعدم استقرار المؤسسات السياسية

إن عدم استقرار المؤسسات السياسية يؤدي إلى عجزها عن أداء وظائفها ،وبالتالي يحدث اختلال في التوازن داخل البيئة السياسية .

1- عدم استقرار المؤسسات السياسية

تعاني معظم المجتمعات المستضعفة من نمو الجهاز البيروقراطي بدرجة تفوق نمو المؤسسات السياسية نفسها و يعود هذا غالبا إلى عدم استقرارها سياسيا مما يحدث اختلالا بين الجهاز البيروقراطي و المؤسسات السياسية.

ينتج عنه عجز المؤسسات السياسية عن أداء وظائفها مما يعكس ضعف عملية المشاركة السياسية [1]. و ضعف القدرة على تجميع مطالب كل القطاعات و تحويلها إلى سياسات عامة معبرة عن المطالب الحقيقية للمواطنين مما يؤدي إلى حالة من الجمود و التعثر تستلزم محاولات الإصلاح السياسي عن طريق تعديل شكل المؤسسات السياسية و علاقتها بالجهاز البيروقراطي و تقويم الاختلال بينهما ،الذي يعتبر جوهر الأزمة السياسية لمعظم المجتمعات.

إن عدم استقرار البيئة السياسية للدول و عدم التوازن بين مختلف المؤسسات السياسية داخل النظام السياسي يؤدي بالضرورة لتزايد أهمية الجهاز البيروقراطي مما يعكس عدة حقائق أهمها:

أ- إن السياسة العامة للنظم السياسية لا تعكس مصالح و أهداف الجماعات المؤثرة في المجتمع نتيجة لضعف مؤسسات المدخلات و المشاركة السياسية.

ب- ضعف قنوات الاتصال بين مختلف مؤسسات النظام السياسي مما يضعف مشاركة كل فئة اجتماعية في صنع السياسة، و اختلال العلاقة بين مدخلات النظام و مخرجاته من

[1] بومدين طاشمة ،" استراتيجية التنمية السياسية، دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر"، ص89.

خلال ضعف تجميع المطالب و عدم القدرة على تحويلها و استيعاب المدخلات للتعبير عنها في شكل قررا ت و سياسات مما يعرض النظام السياسي لأزمة نتيجة ازدياد حجم المدخلات باستمرار و تراكم المطالب الجماهيرية أو ظهور مدخلات جديدة لم تتعود عليها المؤسسات القائمة، مما يفرض على النظام السياسي ضرورة البحث عن حل للأزمة و ذلك إلا من خلال التغيير في العلاقات القائمة بين المؤسسات المختلفة خاصة مؤسسات المدخلات أو المشاركة السياسية و المؤسسات المخرجات أي البيروقراطية مما يؤدي إلى عدم استقرر النظام السياسي.[1]

2 ـ ضعف المؤسسات السياسية.

أدى التضخم البيروقراطي في الدول المتخلفة إلى إضعاف عملية التنمية السياسية نتيجة إضعاف المؤسسات السياسية القائمة الحكومية و غير الحكومية خاصة أن الجهاز البيروقراطي في هذه الدول أسبق للوجود من المؤسسات السياسية من الناحية التاريخية و بالتالي فهي أكثر تطورا و نضجا منها .

إن سيادة الأجهزة البيروقراطية و نموها يخلق تفاوتا في توزيع السلطة داخل المجتمع و يتضح ذلك من خلال استحواذ عدد قليل من الأفراد على أكبر قدر من نفوذ مختلف أفراد المجتمع بسبب احتكارهم لمصادر النفوذ.

إن نمو الجهاز التنفيذي البيروقراطي في الدول المتخلفة يضعف من نمو المؤسسات السياسية الحكومية أو غير الحكومية مما يؤدي إلى تقليص دورها في الحياة السياسية، و يجعل الاعتماد على الجهاز التنفيذي يتزايد.

مما يترتب عنها عدة نتائج هامة تصبغ العملية السياسية في الدول المتخلفة بصبغة خاصة تميزها عن مثيلاتها في الدول المتقدمة، أهم هذه النتائج بقرطة الحياة السياسية و سيطرة أساليب العمل البيروقراطي على المؤسسات السياسية المختلفة في المجتمع، مما يصبغ العملية السياسية بصبغة بيروقراطية، حيث يتضخم الجهاز البيروقراطي و يتولى جميع شؤون الدولة، بحيث يكتسب الجهاز البيروقراطي أهمية و تأثير متزايد يؤدي في النهاية

[1] بومدين طاشمة ، **البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر**، ص 88.

إلى انتقال أساليب عمله إلى المؤسسات السياسية، و خضوع هذه المؤسسات لتلك الأساليب و الإجراءات، لتصبح البيروقراطية كأداة في التحكم و السيطرة السياسية.

إن توسع مجالات الجهاز البيروقراطي في الدول المستضعفة و تعدد الأنشطة التي يقوم بها في مختلف الميادين و المجالات و زيادة أعضائه، في ظل التقلص النسبي لنفوذ و نشاط و مجالات المؤسسات السياسية في هذه الدول قد أفرز عدة نتائج لها أهميتها بالنسبة للعملية السياسية عامة و عملية التنمية السياسية و التجديد السياسي بصفة خاصة.[1]

المطلب الثاني:عدم وضوح القواعد القانونية المنظمة للشؤون الحكم و الإدارة.

تعتمد المجتمعات المتخلفة على مجموعة من النصوص و الأحكام المنقولة عن الدساتير الغربية في تنظيم شؤون الحكم و الإدارة فيها ،لا تتلائم أحيانا مع ظروف و أوضاع بيئتها و كثيرا ما يتم إيقاف العمل بها أو تعديلها أو الخروج عنها في تعامل الأجهزة البيروقراطية مع المواطنين، فالميزة العامة للبلدان المتخلفة هي التباعد بين النصوص الرسمية و القوانين و الواقع العملي.

نظريا هناك توازن بين السلطات إلا انه في الواقع تشهد سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فكل السلطة في يد الحاكم أو رئيس الدولة ، كما تتميز النصوص التشريعية، بالإبهام و الغموض يصعب تبين قصد المشرع من العبارات الواردة في التشريع و منه يمكن تفسيرها كيفما شاء، فالبيروقراطيين يقومون بصياغة مشاريع القوانين على النحو الذي يتوافق و أرائهم و اتجاهاتهم الفكرية ، من خلال هذا يتضح أن البيروقراطية قادرة على السيطرة على أعمال و سلطات الهيئة التشريعية ،و قدرتها على التأثير على العملية التنموية بشكل عام من خلال مبادرة النخب البيروقراطية الحاكمة بفرض قوانين توهم على تكريس العملية التنموية لكن في الواقع تهدف إلى تحقيق أغراض براغماتية نفعية تؤمن الاستمرار في الحكم، تسعى النخب البيروقراطية لإحاطة العملية السياسية بمجموعة قيود و ضوابط قانونية و إدارية تكرس التسلطية البيروقراطية،

[1] بومدين طاشمة، **البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر**، مرجع سابق، ص101

لذلك تعثرت تجارب العملية التنموية السياسية ،و فشلت في تأسيس نظم ديموقراطية بالمعنى الحقيقي و الفعلي.[1]

المطلب الثالث: ولاء البيروقراطية لسلطة القيادة المركزية.

تقوم معظم المجتمعات المستضعفة على سلطة إدارية بيروقراطية ، كل الصلاحيات فيها بيد زعيم سياسي منفرد.

فتعاظم سلطة البيروقراطية يرجع أساسا إلى توظيف القيادات الحاكمة للجهاز البيروقراطي كأداة في مجال الضبط و التحكم الاجتماعي و السياسي و استغلال البيروقراطية هذا الدور المناط بها لتعزيز مكانتهافي المجتمع.

ليؤكد الأستاذ فيريل هايدي أن نتيجة ذلك أصبحت البيروقراطية أداة لبقاء الأنظمة السياسية، لذا فقد وجدت نفسها تحاول استبدال أهداف الخدمة العامة بأهداف خدمة تعظيم البيروقراطية، ذلك أن بيئة البيروقراطية في المجتمعات النامية المختلفة تعد أرضية خصبة و عاملا مساعدا على توسع نشاطات البيروقراطية لتتجاوز اختصاصاتها و الأهداف التي وجدت من أجلها بالضرورة لتحقيق أهداف الخدمة العامة.[2]

و عليه نجد أن معظم القيادات الإدارية في البلدان النامية تفضل نمط الإدارة الذي يجعل كل السلطة في يد قائد سياسي يمثل البؤرة التي تتركز فيها القوة السياسية و عملية صنع القرار في إطار يشمل العناصر الأكثر ولاء لشخص الرئيس، يطلق على هذه العناصر حسب الأستاذ جون لوكا jean luca بـ "الدائرة الضيقة" تضم المستشارين و المدراء و القادة العسكريين و الأقارب و أهل الثقة و الموالين و الخاضعين لشخص الرئيس.[3]

المطلب الرابع :أثر الجهاز البيروقراطي على عملية التنمية السياسية .

اعترف المختصون بمشاكل التنمية السياسية ،بأهمية الجهاز البيرقراطي ودوره كعنصر مهم في عملية التنمية ليساهم في تحقيق أو فشل التنمية السياسية .

---

[1] بومدين طاشمة، نفس المرجع، ص92

[2] فيريل هايدي، مرجع سابق ص93.

[3] جون لوكا ,**التحرك نحو الديموقراطية في الوطن العربي، سياسات الانفتاح في العالم العربي الاسلامي**، بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية، 1995 ، ص41.

إن بيروقراطية الإدارة تنعكس سلبا على تحقيق أهداف التنمية السياسية الشاملة والمتوازنة فهناك خصوصيات ذات تأثير عميق على مسار التنمية السياسية وتكون دون توفير الاستقرار السياسي اللازم لعملية التنمية السياسية أهمها :

- وجود فجوة بين نظام الاتصال والنظام السياسي
- وجود صفوة سياسية متغربة، تحتكر العملية السياسية وحدها و الافتقار إلى نسق فكري واضح و ملائم لمتطلبات تغيير البناء الاجتماعي و السياسي و ضيق نطاق مشاركة الجماهير في الحياة السياسية و صنع القرار[1].

في هذا الإطار و بالنسبة للجزائر تعاني كغيرها من دول العالم الثالث فشل التجارب التنموية للخروج من دائرة التخلف، نلاحظ خلال فترة الثمانينات و مرحلة الاقتصاد الموجه، لعبت دورا بارزا في توسيع نفوذ جهاز البيروقراطية باعتباره الجهاز التنفيذي للسياسات التنموية، يتصف الجهاز البيروقراطي في الجزائر بالتضخم إلى الحد الذي يصبح فيه معوقا لعملية التنمية السياسية باعتباره الجهاز الذي يعطي للسياسة العامة مضمونا واقعيا.[2]

يقر المختصين بضرورة وجود جهاز بيروقراطي فعال و وجود قيادة عصرية لتحقيق التقدم فتوفر جهاز بيروقراطي بمعايير الجودة و الكفاءة كفيل لتحقيق سياسات تنموية متميزة فمشكل التنمية في الجزائر يكمن في أجهزتها الإدارية.

2 -دور الجهاز الإداري في تفعيل السياسة التنموية في الجزائر:

تعاني الأجهزة الإدارية في الجزائر من مشاكل عديدة شكلت عائقا في أداء مهامها التنموية، ولهذا ظلت الإدارة الجزائرية لفترة طويلة تعاني من مسالة رفع المستوى الإداري والتنسيق بين أجهزته. وإذا دققنا في وضع الأجهزة الإدارية في الجزائر نجدها تعاني بوجه عام من آثار سلبية عديدة وبدرجات متفاوتة تتمثل في:[3]

-التضخم والتعقيد البيروقراطي وتفشي الفساد وتدني مستوى الفاعلية والأداء.

[1] بومدين طاشمة، **دراسات التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات**، مرجع سابق، ص141.
[2] بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص83.
[3] ركاش جهيدة،مرجع سابق، ص.138.

- تعاني معظم الخطط التنموية الاقتصادية في الجزائر عدة ثغرات يعزى معظمها إلى مشكلات إدارية وأهم هذه الثغرات هي:

- وجود طاقات إنتاجية عاطلة كليا أو جزئيا لأسباب إدارية وليس لأسباب فنية.

- ارتفاع أسعار المنتجات والخدمات التي يحصل عليها الأفراد في البلدان النامية بالرغم من انخفاض جودتها .

- زيادة المدخرات التي لا توظف للإستثمار وذلك لأن تلك الإستثمارات تجنب عن أجهزة التمويل والإستثمار لعدم ثقة الممولين في المشروعات الإقتصادية .

- ازدواج أو عدم وجود بعض الأنشطة الإنتاجية أو التسويقية في المجتمع مما يؤدي إلى الإسراف في استخدام الموارد المادية والبشرية التي تعاني الضعف أصلا .

ولا شك أن هذه الثغرات وغيرها تعطل تحقيق أهداف الخطط الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الوطني ، ذلك أن دور إدارة التنمية هو ضمان تحقيق الخطة الاقتصادية والاجتماعية عن طريق تلافي تلك الثغرات .

لقد أدى سوء إدارة البرنامج التنموي في الجزائر إلى حدوث إختلالات هيكلية اقتصادية و اجتماعية متفاقمة ، تمثلت في زيادة البطالة والفقر وتعميق التفاوت في الثروات والدخول وتفاقم التضخم والفساد ، كل هذه الأوضاع أدت إلى إتساع ظاهرة العنف في الجزائر خاصة بعد حوادث أكتوبر 1988 التي كان سببها الأساسي تدهور الظروف المعيشية للمواطن .

- بسبب تضخم الجهاز الإداري غير المتخصص سجل الجهاز الإقتصادي ضعف في الفعالية، ترتب عنه بيروقراطية وسوء التسيير الإداري والفساد في بعض المؤسسات العامة.

- إنتشار الفساد الإداري الذي له تأثيره السلبي والسيئ على التنمية والأداء الإداري ، ذلك أن النشاط الإقتصادي والإداري يضعف وينكمش دون المستوى المطلوب في ظل الظروف التي يستشري فيها الفساد مما يؤثر سلبا على المصلحة العامة.[1]

---

[1] ركاش جهيدة، المرجع نفسه،ص143.

- التسيب في العمل الإداري واحتكار المناصب وعدم التقيد بقواعد العمل .

- نهب المال العام حيث تعتبر الإختلاسات والتلاعب بالمال العام من أخطر الأمراض التي يعاني منها العمل الإداري ، والتي انتشرت كثيرا في الأجهزة الإدارية والمؤسسات والبنوك الجزائرية في السنوات الأخيرة وهي دائما تنتهي بخسارة المؤسسات وعرقلة مسيرتها .

إضافة إلى هذا هناك عوامل أخرى كانت سببا حيا في فشل إستراتيجية التنمية في الجزائر كوجود مركزية مبالغ فيها في دوائر صنع القرار و إهمال العلاقات الإنسانية و نقص الموارد البشرية الكفؤة والاعتماد على الأساليب الجزئية والحلول الظرفية و انعدام استقلالية القرار داخل الوحدة و الصلابة والجمود التي ترجع إلى النظام القانوني المعقد وكثرة الإجراءات وتشابكها.

خلاصة:

عانت الدول النامية حتى بعد استقلالها من تبعات الاستعمار و ما خلفه من تدهور في الاقتصاد و ضعف في المؤسسات السياسية و إدارة عقيمة و جمود في القوانين و حالة اللااستقرار و ضعف النظام السياسي مما انعكس سلبا على عرقلة جهودها نحو التطوير و التحديث و بلوغ التنمية الرئيسية للنظام السياسي و يعتبر الجهاز البيروقراطي أحد الأجهزة لتجسيد سياسات الدولة ومخططات التنمية على أرض الواقع مما يعكس ضرورة تعاونه مع مختلف المؤسسات السياسية مما يؤكد الارتباط الوثيق و العلاقة بين التنمية السياسية و الجهاز البيروقراطي الذي لا يمكن الاستغناء عنه فهو المسؤول عن تنفيذ سياسات و قرارات النظام .

الفصـــل الثالـــث:
بيروقراطيـــة الادارة
الجزائريـــة واثـــرها
علـــى التنميـة السياسيـــــــة

الفصل الثالث: بيروقراطية الإدارة الجزائرية وأثرها على التنمية السياسية

تمهيـــد:

يحتاج واقع وخصوصية الجهاز البيروقراطي في الجزائر و تأثيره على التنمية السياسية إلى تحديد أهم العوامل و المتغيرات ذات العلاقة بتضخم النخب البيروقراطية وتزايد نفوذها و ما نتج عنها من سلبيات على مستوى التنظيمات الإدارية التي أصبحت عقبة أمام كل محاولات الوصول إلى التنمية في الجزائر منذ الاستقلال و حتى اليوم.

من خلال تشخيص الحالات المرضية للبيروقراطية ووضع إستراتيجية معالجتها للحد من هيمنتها و إعداد برنامج لإصلاح مؤسسات الدولة ومكافحة الفساد الإداري للحد من التسيب البيروقراطي و تجاوز كل العقبات المعيقة لعملية التنمية السياسية .

استنادا إلى هذا نحاول في هذا الفصل تحليل واقع بيروقراطية الإدارة الجزائرية و مدى تأثيرها على عملية التنمية من حيث دراسة طبيعة بيروقراطية الإدارة و خصوصيتها في ظل استقلال الدولة الجزائرية مع إبراز أسباب و سلبياتها و كيف يمكن تلافي هذه السلبيات.

ثم دراسة واقع التنمية السياسية في الجزائر و أهم آليات التنمية و المعوقات التي تعترضها كل هذا في المبحث الأول .

و تناول المبحث الثاني الاستراتيجيات المتبعة لإصلاح البيروقراطية و الحد من سيطرتها من خلال عملية الإصلاح الإداري واهم العوامل المقيدة لعملية الإصلاح, و محاربة الفساد الإداري, و حالة الاستبداد، من أجل تحقيق أهداف التنمية .

المبحث الأول :واقع الجهاز البيروقراطي والتنمية السياسية في الجزائر

شهدت الجزائر بعد نهاية الفترة الاستعمارية بناء نظام إداري جديد في ظل الدولة المستقلة محاولة إصلاح ما خلفه المستعمر من موروث إداري غير ملائم لبيئة و ظروف الشعب الجزائري المستقل مما انعكس سلبا على الإدارة الجزائرية و خلق بيروقراطية إدارية مركزية .

المطلب الأول :خصوصية البيروقراطية الجزائرية في ظل الدولة المستقلة

انحصر دور الجهاز البيروقراطي في ظل المرحلة الاستعمارية في الحفاظ على النظام القائم و استغلال الموارد بما يتناسب مع أهداف المستعمر بيدا أنه ارتبط خلال مرحلة تأسيس الدولة الوطنية المستقلة لخدمة مصالح النخبة الحاكمة ، حيث أصبحت في كثير من الأحوال اليد الإدارية للحاكم ، و هدا مرده إلى أن الصفوة البيروقراطية الإدارية التي بقيت تعمل في الإدارة الحكومية بعد الاستقلال هي صفوة موالية لفرنسا لأنها تكونت في أحضان الفرنسيين ، هدا ما أشار إليه الأستاذ "عبد الحميد الإبراهيمي " أن فرنسا انطلقت بين عامي (1958-1961) في تنظيم الإدارة إلى ثلاث مستويات .[1]

المستوى الوطني, و ألولائي , و المحلي, و قد عينت في هذه الأجهزة عدد من الموالين لها و ترقيتهم إلى مراكز قرار لتضمن استمرار حضورها الدائم في الجزائر فبعد الاستقلال ،و مند برنامج طرابلس فقد حذرت السلطات الجزائرية من خطر البيروقراطية وركزت على ضرورة إنشاء إدارة جزائرية مستقلة من حيث الأهداف و التنظيم كون تلك الإدارة التي أنشأت أثناء الفترة الاستعمارية لغرض تحقيق أهداف استعمارية لا أكثر .[2]

اهتمت الدولة الجزائرية بإرساء أسس الدولة الوطنية عن طريق اتخاذ مجموعة من الإجراءات و التدابير التنموية في جميع القطاعات لإرساء الدعائم الأساسية للبلاد نتيجة ما خلفه المستعمر الفرنسي من أوضاع مختلفة ، حيث عرفت الجزائر بعد الاستقلال

[1] حسيني ليلى، مرجع سابق، ص 87.
[2] المرجع نفسه، ص 85.

مشاكل إدارية معقدة نتيجة قلة الإطارات الإدارية ووجود إدارة مركزية في معظم هياكلها قائمة على نخبة بيروقراطية إدارية ذات ثقافة فرنسية هدفها خدمة مصالحها الاقتصادية و الاجتماعية بدلا من خدمة المواطنين الجزائريين ، هده النخبة البيروقراطية هي المتحكمة في تسيير شؤون البلاد بعد الاستقلال .

إضافة إلى ذلك واجهت الجزائر أوضاع مزرية كتزايد البطالة و انتشار الأمية وزيادة النمو الديم وغرافي للنسيج الاجتماعي نتيجة وجود نخبتين م تعارضتين : نخبة مثقفة فرنسية موالية لفرنسا و نخبة ذات روح وطنية .

أما على مستوى الحياة الاجتماعية اليومية ,عرف المجتمع ظاهرة المثقف الليبرالي و المصلح الماركسي اللذين اعتبرا الثقافة المحلية عاجزة عن حل مشاكل التنمية و الخروج من دائرة التخلف ، وهو ما زاد من إقصاء النسق القيمي و الاجتماعي و مكن الإيديولوجية الاشتراكية من الظهور كبديل تنموي تأصّل في مختلف مجالات المجتمع خاصة على الصعيد الاقتصادي حيث شكل هذا التحول أساسا لإقامة روابط اقتصادية جديدة و توطيد الملكية العامة في بنية المجتمع وإقصاء النموذج التقليدي الذي اختلط في تكوينه المستعمر بالمستعمر ومحاولة إشراك كل الشرائح الاجتماعية في العمل و التسيير من خلال قطاع عمومي ذو أهداف اجتماعية ،حيث أصبحت الشركات أداة لرقابة الدولة على قطاعات ومؤسسات المجتمع ومكّن تدريجيا الفئة القائمة على تسيير مؤسسات المجتمع بصفة عامة أن تكون حليفا حقيقيا للسلطة ، هذا ما أعطى وظيفة التسيير صفة الامتياز بفعل الموالاة للمسؤول الوصي في الجهاز التنفيذي للدولة مبتعدة عن معايير الكفاءة و الفعالية في الأداء .[1]

على هذا الأساس تبين أن البيروقراطية التي اعتمد عليها لتحقيق الفعالية التسييرية أصبحت بفعل مكوناتها التاريخية تواجه العديد من الاختلالات و أدت إلى انتشار العديد من الظواهر المرضية في المؤسسات و الإدارات العمومية أكثر من كونها نتيجة طبيعية

[1] عياد حميدة، مرجع سابق، ص 64.

لتطور المؤسسات ضمن نسق القيم الاجتماعية المشتركة بين غالبية أفرادها و هو ما انعكس سلبا على البنية التنظيمية لهذه المؤسسات .

في هذا المجال يثير الكثير من المفكرين الكثير من القضايا التراثية والثقافية لتفسير ما أصبح يعرف بآفات التسيير من تسيب و لا مبالاة ورشوة و غيرها داخل المؤسسات الاقتصادية العمومية بصفة خاصة.[1]

في مجال التغيير السياسي بعد استقلال الجزائر سعت السلطة الحاكمة إلى إرساء دعائم الدولة الجزائرية و ترسيخ مؤسسات متكاملة من أجل تحقيق التغيير و التنمية بيدا أن الأوضاع الداخلية على المستوى السياسي تميزت باستمرار الاختلاف و الصراع بين مختلف الفئات السياسية من أجل السلطة ، و في ظل هذه الظروف تركزت السلطات في يد قوى سياسية و إدارية مهيمنة ، حيث حضي الحزب الحاكم بصلاحيات كبيرة في إرساء أسس الدولة الوطنية و توجيه سياسة البلاد و تنفيذ الخطط العريضة للسياسة الجزائرية .[2]

كما تميزت هذه المرحلة على المستوى السياسي بشخصنة السلطة في أسلوب الحكم فطبيعة السلطة الحاكمة في الجزائر بعد الاستقلال و تسيير الأمور السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، كانت مركزة في يد النخبة البيروقراطية الحاكمة و الإدارة المركزية ، هذه البورجوازية الأقلية التي عملت على خدمة مصالحها و إعادة أسلوب التسيير الاستعماري في سياساتها . وفي هذا الإطار يمكن القول بأن طبيعة السلطة البيروقراطية في الجزائر بعد الاستقلال كانت تتسم بصفة عامة بالتركيز في يد نخبة الحاكمة تسيطر على مقاليد الأمور، وتسمح للشعب و مؤسسات الدولة السياسية أن تقوم بدور ثانوي و شكلي و محدد و بما يتناسب مع قيمها ومعتقداتها السياسية ، أو بما لا يهدد بقائها و واستمرارها في الحكم . و هذا ما يعبر عنه الأستاذ " بول بوفي "" Paul bouvier " عند نعته للأنظمة الإفريقية بأنها:" مهما كانت الوتيرة التاريخية التي تتطور بها هذه الأنظمة ، فإنها تنتهي

[1] صباح أسابع، مرجع سابق، ص ص 86، 87.
[2] قاسم ميلود ، "علاقة الإدارة بالمواطن": **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، مرجع سابق، ص 64 .

كلها إلى نتيجة واحدة وهي تعزيز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية والسلطة القضائية، بحيث تنتقل تدريجيا . كل السلطات و تتركز في يد رئيس الجمهورية، و كثيرا ما تحذف البرلمانات أو توقفها ظرفيا، أو تتحول إلى أجهزة شكلية لأن القرارات الحقيقية تطبخ في أماكن أخرى ".[1]

وبهذا استمرت الإحالات للموروث الاستعماري الفرنسي المتميز بالمركزية الإدارية و القيود البيروقراطية و الممارسات الاستبدادية و الرقابة الشديدة على المؤسسات الأخرى و حالة اللااستقرار و التشتت داخل النظام السياسي .

نلاحظ أن عدم استقرار النظام السياسي كان عائقا أمام استقرار الإدارة الجزائرية ومن ثم فان الإدارة عكست النظام السياسي و لم تعكس خدمة المواطن .[2]

- خصائص البيروقراطية :

تكتسب البيروقراطية في الدول النامية عامة عددا من السمات و الخصائص نشير إليها :

- جدية التأثير في الحياة السياسية بفعل تنوع منظمات التنمية واتساع نشاط البيروقراطية على هذا الصعيد و انعكاسه على السياسة العامة .

- وجود علاقة بين التضخم في البنية البيروقراطية و النشاطات المختلفة للمؤسسات السياسية و الضغوط التي تولدها السلطة في البلدان النامية مما قد يعكس أثارا تعوق عملية التنمية بفعل النقص في الموارد .

- تبذل الدول النامية جهودا لتحقيق التنمية من خلال الاعتماد على أجهزة إدارية متنوعة تضمن قدرا من التناسق ، في مجال الاستثمار الأمثل للموارد القومية من خلال اعتماد مركزية التخطيط وعدم مركزية التنفيذ بالاعتماد على كوادر ذات كفاءة عالية, قريبة من

[1] Paul bouvier , Regimes politiques des pays en voie de developpement , bub Bruxelles , 1985 , p 185 .

[2] ليلى حسيني ، مرجع سابق، ص 86.

القيادة السياسية, تمتلك تصورا واضحا لأهداف المركز وقدرة على تنفيذ و تحويل هذا التصور إلى سياسة واقعية.[1]

تعكس وضعية الإدارة العامة و مدى تأزم أو استقرار النظام السياسي حيث تؤدي الأجهزة الحكومية دورا مهما في الحفاظ على استقرار النظام .

يعاني النظام السياسي البيروقراطي اختلال بين النظام البيروقراطي و المجال السياسي ليتجلى ذلك على عدة مستويات من خلال المؤشرات التالية: [2]

1-على مستوى الأجهزة الإدارية الحكومية :

كانت الجزائر بعد الاستقلال تعاني من تضخم أجهزتها البيروقراطي بعد محاولة إحداث تغيرات لبناء المجتمع الموروث عن المستعمر, إلا أنه نظرا لنقص الكفاءات و إقحام فئات غير مؤهلة ,محدودة التكوين في الأجهزة الإدارية, إضافة إلى جمود المنظومة القانونية, وعدم مواكبتها للتطورات الحاصلة, ما أحدث خللا على مستوى الهياكل التنظيمية للإدارات و غرقها في مشكل البيروقراطية السلبية.

2-على مستوى الأداء :

تعاني الإدارة الجزائرية مركزية شديدة بسبب عجز الإدارة المحلية عن اتخاذ القرار و انجاز العمل حيث يميزها الروتين الإداري و التقيد بحرفية القوانين و مظاهر خرق القوانين هذا ما أفقد المواطن الثقة في مستوى أداءها . وبناءا على هذا الأساس، يتفق معظم المفكرين الأوربيين خاصة منهم الفرنسيين على أن البيروقراطية موجودة لدى تعايش ثلاثة عناصر أساسية :

1- تنظيم إداري مهيكل مبني عادة على مبدأ الخضوع السلمي، والتسلسل الرئاسي .
2- تنظيم قائم على مجموعة من الصلاحيات، من اتخاذ القرار وصولا إلى وضع القواعد العامة .

[1] أحمد وهبان، مرجع سابق، ص 101.
[2] عياد حميدة، مرجع سابق، ص 66.

3- استقلالية التنظيم البيروقراطي عن السلك الا نتخابي، باعتبار أن البيروقراطية الإدارية تنحصر مهامها في التنفيذ.[1]

3-على مستوى الموظفين :

استمر بعد الاستقلال العمل بسياسة التوظيف المستمدة من القانون الفرنسي دون اعتماد معيار الكفاءة في التوظيف و اللجوء إلى التوظيف بعقود عمل محددة أو مؤقتة غير دائمة ما يساهم في تردي العمل الإداري و انتشار الفساد الإداري واستغلال المناصب لخدمة المصلحة الخاصة وغياب الشعور بالانتماء إلى التنظيم و انتشار التسيب و الإهمال في كل الإدارات وبكل المستويات .

4 -على المستوى الرقابة الإدارية :

إن انعدام أساليب الرقابة الإدارية أدى إلى انتشار الانحرافات, و حدوث تجاوزات في ممارسة المهام الإدارية, فغياب الجهات الوصية أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد بين المواطنين .[2]

المطلب الثاني : أسباب سلبيات البيروقراطية بالجزائر واستراتيجيات تخفيفها

هناك عدة أسباب أدت إلى سلبية البيروقراطية في الجزائر يمكن تقسيمها إلى أسباب خاصة و أخرى عامة.

1- الأسباب العامة وتتمثل في :

أ / البيروقراطية و الدولة : لقد ظهرت البيروقراطية بظهور زيادة تدخل الدولة ، أو الحكومة في شؤون المجتمع أي أنها كانت وسيلة لخدمة الحاكم ، و قهر المحكوم ، وهدفا لزيادة تدخل الطبقة الثرية .

---

[1] Nicolas Grandguillaume , Théorie générale de la bureaucratie , Paris : ECONOMICA , 1996 ,p. 41

[2] عياد حميدة، مرجع سابق، ص67.

ب / شكل الدولة و القانون : لقد كان المالك ، أو الحاكم في بعض البلدان هو القانون ، وهو الدولة فهو الذي يقرر كل ما يتعلق بإدارة المجتمع ، ولم يكن هناك تمييز بين الحكومة و الدولة و القانون.[1]

ج / تصرف الملك أو الحاكم و مسؤوليته : كان الاعتقاد السائد بأن الحاكم معصوم من الخطأ ، و في حالة ما إذا أحدث أضرار فانه يجب على الرعية تحمله مقابل ما يقدمه من خدمات ، انه فوق القانون لأنه مصدر لذلك فليس على الرعية مطالبته بما يفرضه عليهم من قوانين .

د / تصرف و مسؤولية موظفي الدولة : بما أن الحاكم لا يخطئ و لا يحاسب على تصرفاته فالأمر نفسه مع الموظفين فهم في خدمة السلطان ، أو الملك ، وتابعين له ما أدى بهؤلاء إلى اعتبار السلطة العامة ملكا لهم ، هذه الامتيازات الواسعة لموظفي الدولة في بعض بلدان أدت إلى حصولهم على الوظائف بواسطة الطرق اللاشرعية كالمحسوبية ، و المحاباة السياسية ، وغيرها .

الأسباب الخاصة :

وهي الظروف التاريخية التي مرت بها الجزائر وكل الانحرافات التي سادت الإدارة منذ العهد التركي ثم الاستعمار الفرنسي إلى غاية فترة الاستقلال حيث أدت هذه الظروف إلى بعض سلبيات البيروقراطية نذكر أهمها :

1 - التأثر بالثقافة الفرنسية ،حيث كان معظم موظفو الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال متعلمين في المدرسة الفرنسية تشعبوا من ثقافتها . شكلوا فئة بيروقراطية موالية لها

2 - عدم ثقة الجزائريين في الإدارة البيروقراطية و نعتها بالظالمة نتيجة الانحرافات التي كانت سائدة فترة الوجود الفرنسي مما جعلهم ينظرون إليها نظرة عداء واحتقار وامتد ذلك

[1] صباح أسابع ، مرجع سابق،ص 88.

إلى عهد الاستقلال مما أعطى فرصة لبعض البيروقراطيين للانغماس في بعض الانحرافات البيروقراطية .[1]

3- انخفاض المستوى المعيشي نتيجة سياسة التجهيل التي أنتجها الاستعمار الفرنسي وجهل معظم أفراد الشعب الجزائري للقانون و الإجراءات الإدارية كون اللغة الفرنسية هي المستعملة ، مما شجع بعض البيروقراطيين على عدم احترام القوانين و الإجراءات الإدارية ، و استغلالها لفائدتهم الشخصية .

4 - الظروف الحرجة للجزائر غداة الاستقلال ، حيث واجهت مشاكل اجتماعية ، وسياسية و اقتصادية من انقسامات داخلية وضعف الاقتصاد الجزائري مما أتاح الفرصة لبعض الجزائريين الغير أكفاء للحصول على بعض المناصب الإدارية ، وتميزت هذه الفترة بالفراغ الإداري وعدم الاستقرار السياسي و سياسة الإدارة المركزية .

5 - سياسة التنمية الشاملة التي اتبعتها الجزائر منذ الاستقلال ، وكبر حجم المشروعات والاعتماد على الإدارة البيروقراطية في وضع مخططات التنمية و تنفيذها فالإدارة هي التي كانت تدير وحدها المشروعات الاقتصادية .[2]

6 - تشبع بعض البيروقراطيين بالروح المعنوية ووضع مصالحهم قبل أية مصلحة وانتشار الفساد الإداري و الاختلاسات .

إن الأسباب التي أدت إلى سلبيات البيروقراطية بالجزائر بعد الاستقلال أسباب تاريخية, وظرفية انتقالية ، وترجع أساسا إلى فساد وعنصرية الإدارة الفرنسية بالجزائر كما تعود أيضا إلى عوامل اقتصادية مثل : قلة الاستهلاك, و سياسة التقشف و ضعف رواتب الموظفين .[2]

وهناك عدة مظاهر لسلبية الجهاز البيروقراطي في الجزائر تؤثر سلبا على عملية التنمية نذكر منها ما يلي:

---

[1] نفس المرجع ، ص 89.
[2] قاسم ميلود ،مرجع سابق،ص 60 .

الروتين الإداري : وهو مرض يهدد التنظيم الإداري، لأنه يشغل الإدارة عن العمل و يزيد من سخط المواطنين عليها و تؤدي إلى شعور العمال بالقلق و الملل ، وتضعف إيمانهم بالضمير المهني كما أن كثرة التعليمات الصادرة عن القيادة تحد من روح المبادرة والحيوية و تحول العمل إلى عمل روتيني بطيء جامد يبث روح الكسل في نفوس الموظفين و التقوقع حول أنفسهم .

الإهمال وسوء معاملة الجمهور : يتصف أغلب الموظفين بالإهمال و التكاسل و عدم الاهتمام لواجباتهم وسيادة روح الاتكال و انتشار فوضى المكاتب مما يخلف مشاكل للمواطنين بفقدان ملفاتهم وتباطؤ انجاز العمل في وقته المحدد أو عدم انجازه .

الوساطة و المحسوبية : وتمثل كل أنواع التمييز و العنصرية و الانتهازية تصل إلى التوسط بمقابل قصد بلوغ الحق أو تجاوز حقوق الآخرين لتحقيق خدمة خاصة على حساب الخدمة العامة .[1]

التبذير و الكسب الغير مشروع : وينتشر على المستوى الفردي و الحكومي كاستخدام الأملاك الحكومية للأغراض الخاصة و الإنفاق على الأشياء غير الضرورية ،اختلاس أموال الدولة و توجيهها لهذه الأغراض الشخصية .

الرشوة : وترجع أسباب نموها إلى ضعف مرتبات الطبقة المتوسطة فيستعملون نفوذهم الوظيفي و ذلك بتعقيد الإجراءات قصد الضغط على المواطنين لدفع الرشوة لتسهيل تلك الإجراءات .[2]

ـ استراتيجيات الجزائر لتخفيف سلبيات البيروقراطية .

تسعى الجزائر للتخلص من سلبيات البيروقراطية بوضع إستراتيجية خاصة من أهم محاورها:

[1] المرجع نفسه، ص 90.
[2] المرجع نفسه، ص 91.

1- نبذ القوانين و الإجراءات الإدارية المستمدة من الإدارة الفرنسية و التي لا تستجيب ولا تساير الأهداف الاجتماعية و السياسة الجزائرية و استبدالها بقوانين جزائرية تخدم أهداف التنمية الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية بالجزائر .

2 – إنشاء مدارس و معاهد و مراكز التكوين الإداري لإعداد الإطارات الإدارية المؤهلة

3 - وضع قوانين و تشريعات حماية أموال الدولة من طرف الموظفين الإداريين .

4 - إنشاء هيئات إشراف ومراقبة التسيير الإداري لمؤسسات الدولة تتولى النظر في سلبيات البيروقراطية .[1]

5 - معالجة و تسوية وضع الموظف برفع الأجر وسياسة تدعيم الأسعار و رفع القدرة الشرائية للمواطن وتحقيق العدالة الاجتماعية و صون كرامة الموظف للحد من انحرافات المواطن و حمايته من الانغماس في الأعمال اللاشرعية .

6- تقييم للمشاريع التنموية و متابعة تنفيذها و الوقوف على المشاكل التي تعترضها وإيجاد الحلول لها.

7- إعادة النظر في الهياكل الإدارية و هيكلة بعض المؤسسات الاقتصادية نتيجة تضخم الأجهزة الإدارية وزيادة وظائفها .

8 - إتباع سياسة اللامركزية لتفادي مساوئ البيروقراطية .

المطلب الثالث : مسار التنمية السياسية في الجزائر

في محاولة لتحسين الأوضاع وتحقيق تنمية شاملة السياسية والاقتصادية والاجتماعية سطرت الجزائر برامج تنموية وسياسات من خلال وضع آليات لضمان نجاح عملية تحقيق التنمية وتخطي كل العقبات التي تعترض بلوغ أهدافها.

1 عياد حميدة،مرجع سابق ،ص74.

انتهجت الجزائر بعد الاستقلال سياسة تنموية اعتمدت على التخطيط المركزي كوسيلة للتخطيط الاقتصادي وعلى قطاع عمومي ذو كثافة رأسمالية يشكل حصة الأسد من النشاط الاقتصادي.[1]

إن سياسة التنمية المطبقة آنذاك كان الغاية منها تحقيق هدفين اثنين هما، الاستجابة للحاجات الاجتماعية الأكثر استعجالا (من توظيف وتدريس ...الخ)، ومن جهة أخرى العمل على التحرير التدريجي لميكانيزمات التبعية بإقامة اقتصاد من شأنه توسيع الطاقة البشرية والمالية وحل مشكل التوظيف ومن ثمة التنمية الشاملة.

فمن المعلوم أن نجاح السياسة الاقتصادية كان يخضع للتحكم من طرف الدولة في توجيه الاقتصاد الكفيل ببحث أعمال التنمية وتنظيمها، لقد تأكد تفوق دور الدولة في المجال الاقتصادي من خلال استيعاب الثروات الوطنية والأخذ بزمام الاقتصاد الوطني، وإنشاء وتطوير مؤسسات عمومية بكافة قطاعات النشاط وإقامة جهاز تأسيسي وتنظيمي من شأنه ضمان تدخل الدولة بشكل مباشر في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وقد مر المسار التنموي في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية بداية الألفية الثالثة بالمراحل التالية:[2]

- **المرحلة الأولى 62-1965**: اعتبرت كمرحلة انتقالية انحصرت في حالة وطبيعة الاقتصاد الوطني غداة الاستقلال وقد اتخذت فيها الخطوات الأولى لبناء الاشتراكية.

- **المرحلة الثانية 67-1979**: تميزت هذه الفترة بالاقتصاد الموجه مركزيا، وقد نفذت خلالها برامج طموحة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، أهمها تأميم الثروات الوطنية وبناء قاعدة اقتصادية ترتكز على التصنيع.

---

[1] صباح أسابع، مرجع سابق، ص 91.

[2] – ركاش جهيدة ،" إشكالية العلاقات بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية في الجزائر" ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر , 2008/2007 .ص70.

- **المرحلة الثالثة80-1989:** ويطلق على هذه الفترة مرحلة التنمية اللامركزية وشهدت الجزائر خلالها عدة إصلاحات اقتصادية.

- **المرحلة الرابعة90-2007:** تميزت هذه المرحلة بالانتقال من تنظيم اقتصادي مخطط إلى تنظيم اقتصادي خاضع لقوى السوق، كما عرفت الجزائر خلال هذه الفترة عدة إصلاحات جوهرية كما لجأت إلى المؤسسات المالية الدولية بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي بالإضافة إلى البرامج الكبرى المطبقة بداية من سنة 2001 لدعم الإنعاش الاقتصادي.[1]

- **خصائص الإدارة في الجزائر .**

عرفت الجزائر بعد الاستقلال ظروفا سياسية و إقتصادية و إجتماعية وثقافية ، انعكست على الإدارة بصورة أو بأخرى وما زالت أثارها بادية إلى اليوم، فالمدة الزمنية التي قضاها الإاستعمار واعتماده آنذاك على سياسة التجهيل جعلت الإدارة الجزائرية بعد الإستقلال تعاني وتتميز بمظاهر عدة يمكن حصرها في النقاط التالية:[22]

1 لأن الإدارة العامة في الجزائر إدارة مقلدة أكثر منها أصيلة ، إذ تحاول أن تنقل صورة البيروقراطية الغربية خاصة النموذج الإداري الفرنسي الاستعماري.

2 -افتقار الإدارة الجزائرية إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية، ويرجع هذا النقص إلى عدم وجود الإداربين المدربين ذوي القدرات الإدارية والمهارات التنموية والكفاءات الفنية بسبب غياب البرامج التدريبية .

3- إنتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية نتيجة إنحصار المد القيمي الأخلاقي، وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشيد تصرفاتهم الرسمية والغير رسمية .

4– كما نلاحظ أن الإدارة الجزائرية تتميز بتعدد وكثرة الإجراءات التنظيمية والقوانين دون وجود قواعد صحيحة تحدد أساليب العمل الإداري الرشيد.

5 – عمق الهوة بين التنظيم الإداري وحاجيات الشعب الأساسية .

---

[1] فيريل هايدي ،مرجع سابق،ص102.

[2] ركاش جهيدة، مرجع سابق،ص ص.104-106.

6– غياب وحدة التصور في القوانين والأنظمة والتعليمات الإدارية حيث أن الإدارة الجزائرية عاشت خلال فترة طويلة بدون برلمان أو هيئة تشريعية تقوم بسن القوانين وإصدار التشريعات، وفي هذا الغياب للبرلمان وقعت الإ جتهادات الفردية المتباينة التي آلت في النهاية إلى ثغرات قانونية.

7– الإفتقار إلى القواعد العلمية والأساليب المنهجية المعاصرة في التنظيم الإداري الجزائري .

8– إن مبدأ المركزية الإدارية هو الأسلوب الذي تتميز به الإدارة الجزائرية، حيث تواجه الإدارة المحلية مشكلة الوصاية المتشددة التي تتعارض والتطورات الإدارية المعاصرة ، مما زاد من تعقيد العملية الإدارية واستفحال ظاهرة الفساد الإداري.

بعد إبراز أهم الخصوصيات التي تميز الإدارة الجزائرية والتي تمثل عائقا أمام أي إصلاح أو أي عمل تنموي ، سنحاول معرفة الأسباب الرئيسية التي ساعدت على ظهور ونمو المظاهر السالفة الذكر[1]:

أ- الأسباب التاريخية : تتمثل الأسباب التاريخية لبيروقراطية الإدارة الجزائرية ، في المراحل التاريخية التي مرت بها بلادنا إبتداءا بالعهد التركي ثم العهد الإستعمار الفرنسي ثم مرحلة ما بعد الإستقلال التي تعتبر حصيلة تركة الأتراك والفرنسيين في أن واحد .

فكانت الإدارة أقرب للإدارة العسكرية ذات النزعة المركزية الشديدة، التي تمثلت في قبضة السلطات العسكرية على الأجهزة الإدارية وتوجيه هذه الأجهزة بما يخدم مصالح المستعمرين ، فهذه الحقب التاريخية إذا كان لها أثر كبير في تفشي المظاهر السلبية على الإدارة الجزائرية الأمر الذي أدى إلى ظهور جهاز بيروقراطي مركزي منغلق.

ب – الأسباب القانونية : إ ن التغيرات المختلفة التي حدثت في المجتمع بشكل متسارع لم يواكبها تطور في القوانين مما أحدث خللا على مستوى الهياكل ، أي أن المنظومة القانونية الإدارية بقيت جامدة دون حدوث تطور يواكب هذه التغيرات البنائية ، كما أن عدم تجديد الهياكل التنظيمية للإدارات العمومية تجديدا يمكن من تحديد المسؤوليات وتنظيم العمل بشكل عقلاني، مما جعل البعض يرى أن إدارتنا تفتقد لقانون يحدد مهامها

[1] ركاش جهيدة، مرجع سابق،ص107.

الدائمة بوضوح، وعليه تظل الأجهزة الإدارية غارقة في مشكلة البيروقراطية السلبية سواء في الأجهزة المركزية **أو** الإدارات على المستوى المحلي .

ج- الأسباب الإقتصادية : لجأت الجزائر في سبيل إنجاح سياستها التنموية إلى إستيراد نظريات التنمية الغربية كاستراتيجية التصنيع التي نادى بها عالم الإقتصاد الفرنسي " دبرنيس" J.D.Debernis "، والتي إتبعتها الجزائر من أجل التنمية الإقتصادية، وقد أدت هذه السياسة التنموية الدخيلة إلى إهمال القطاع الفلاحي ونشوء فئة التكنوقراطية في القطاع الصناعي.

إضافة إلى عدم الإعتماد في إدارة المؤسسات الإقتصادية على الكفاءات العلمية والعملية، وبالتالي الإبتعاد عن العمل المخطط والمدار بإمعان، فضلا عن إنعدام المقاييس العلمية والموضوعية في اختيار وتعيين وإقالة المسؤولين والإداريين والمسيرين في القطاع الإقتصادي .

المطلب الرابع: آليات ومعوقات التنمية السياسية

هناك مجموعة من الآليات والميكانيزمات التي لا بد من توفرها لضمان نجاح عملية التنمية السياسية في أي مجتمع من أهمها :

- **التنشئة السياسية** : وتلعب أهمية كبيرة في العملية السياسية ،فالعملية التنموية تقتضي إجراء كثير من التغيرات وإحلال نسق من القيم الحديثة محل التقليدية وهنا يبرز دور التنشئة السياسية المخططة لتحقيق هذا التغير المنشود .

كما تلعب دورا لتجنب عدم الاستقرار السياسي من خلال تعميق مشاعر الارتباط والولاء للنظام السياسي في نفوس المواطنين ، والتنشئة السياسية آلية فاعلة لتحقيق تكامل قومي وخلق شعور قوي بالانتماء إلى الدولة فهي أداة دعم النظام السياسي وتنمية القيم السياسية الملائمة لاستقرار واستمرار النظام.[1]

- **الاتصال السياسي**: للاتصال السياسي دور هام في عملية التنمية السياسية .

[1] غازي فيصل، **التنمية السياسية في بلدان العالم 3** ، مرجع سابق، ص 109.

فوسائل الاتصال مصدر أساسي للمعلومات السياسية للفرد ، بحيث يساعد نظام الاتصالات عملية تنفيذ ومتابعة برامج وسياسات التنمية ودعم النظام السياسي لزيادة كفاءة وفاعلية ، يساهم في تقارب الجماهير ببعضها وتدعيم الوحدة الوطنية ونشر قيم ثقافية وفكرية موحدة وخلق ترابط بين أجزاء الأمة الواحدة .

- **الأحزاب السياسية :** وهي أفضل الوسائل لتحقيق التنمية السياسية من خلال عملية التعبئة الاجتماعية اللازمة لحشد جماهير وراء الأهداف والقيم ، ودورها المهم في توسيع المشاركة السياسية وتقديم قاعدة شعبية يسودها التكامل القومي للدولة من خلال تثمينها للوعي بالهوية الوطنية وإضفاء الشرعية على النظام من خلال التداول على السلطة عن طريق الانتخابات النزيهة، ودورها في صياغة معايير التوزيع العادل لمنافع وأعباء التنمية.[1]

- **النخبة السياسية** : وهي الجماعات التي تشغل مراكز السلطة لها قوة ونفوذ للتأثير في القرارات السياسية والاقتصادية للدولة وهي جماعة مهيمنة سياسيا ، لها قدرة حشد تأييد الجماهير وتعبئة الرأي العام.

فالنخبة المسؤول الأول عن مسيرة وعملية التنمية السياسية في المجتمع باعتبارها فاعلا مخططا وموجها لتحقق الصالح العام وتتعدد نماذج النخبة السياسية من زعماء سياسيون ، تكنوقراطيون، مثقفون ، عسكريون .[2]

- معوقات التنمية السياسية في المجتمعات النامية :

إن عوائق وعقبات التنمية السياسية في العالم الفقير والمتخلف هي غيرها في المجتمعات الأورو - أمريكية لأسباب متعددة ـ لذلك فان الوقوف عند العقبات المعطلة للنمو التنمية في العالم الثالث ، يصبح عاملا لأدراك ووعي للانتقال نحو الأفضل ويمكن ذكرها فيما يلي :

[1] ياسين ربوح،" الأحزاب ودورها في التنمية السياسية بالجزائر (1996 - 2008) "، ماجستير ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر، 2009 ، ص 65.
[2] المرجع نفسه ، ص 66.

1- عدم الاستقرار السياسي:

وهذه العقبة متعددة الوجوه، خصوصا في المجتمعات النامية التي تفتقد إلى لبنى المؤسساتية السياسية المتمكنة من ادراك قيادة الدولة بالشكل الترتيبي المنظم ، وبما يبعد الدولة عن أي شكل انقسامي قد يصل أحيانا إلى تهديد وجودها ولعل في أشكال الاضطرابات الداخلية التي تحدث بأشكال مختلفة بعضها سياسي وبعضها الأخر اقتصادي أو اجتماعي ، وربما يكون دينيا أو قوميا أبرز أشكال عوائق التنمية ، وقد أجريت العديد من الدراسات في بعض بلدان العالم الثالث واتضح من خلالها أن العنف السياسي هو أحد أهم أشكال عدم الاستقرار ومن الأشكال الأخرى لعدم الاستقرار عدم المساواة وهي على جانبين أولهما سياسي : من خلال احتكار الحكم والاستئثار بمنافعه وفقا لأشكال متعددة وتحت واجهات عديدة ، وثانيهما اقتصادي من خلال التفاوت الهائل في المداخل وفي توزيع الثروة القومية، ومن خلال احتكار الأنشطة التجارية التبادلية مع الأسواق العالمية و أيضا من الأشكال الواضحة لعدم الاستقرار السياسي : الفساد والذي يقصد به سلوك الموظفين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة والعامة لخدمة أهداف خاصة ، والفساد هو أحد مقاييس غياب المؤسساتية السياسية الفاعلة في المجتمعات النامية.[1]

2- الانقلابات العسكرية :

من الأشكال التي تميزت بها بلدان العالم الثالث، أثناء ضعف الأداء المؤسساتي ، موضوع الانقلابات العسكرية المتكررة في هذه المجتمعات ، حيث بدأت هذه الظاهرة تتمايز بعد حصول هذه البلدان على استقلالها، فهناك بعض العسكريين الذين توجهوا إلى العمل السياسي من خلال الانقلاب العسكري كانوا مندفعين بمثل عليا بشأن الخدمة العامة كما تضفي الكثير من الانقلابات على إجراءاتها العنيفة، شكلا من أشكال الشأن العام، من خلال المركز ية المتزايدة للنشاطات الاقتصادية التي تدربها الدولة من خلال حديثها بالالتزام بالتنمية أي كان تعريف هذا المفهوم بالنسبة لكل نظام من تلك الأنظمة .

---

[1] فريمش مليكة، " دور الدولة في التنمية : دراسة حالة الجزائر"، مذكرة دكتوراه علوم سياسية، جامعة الجزائر، 2012/2011 ، ص 388.

الانقلاب العسكري هو تدبير متطرف في العمل المباشر ضد السلطة السياسية والتدخل العسكري من خلال انقلابات يوضع مدى تطور المجتمع ، فكلما كان وتدخلت القوات المسلحة كان دورها أكثر محافظة ورجعية ، بأن يتمسك الانقلابيون بالسلطة مع خطر توسيع المشاركة السياسية ، أو الاتجاه نحو عسكرة الدولة والمجتمع سواء بالاتكاء على حزب سياسي معين أو اتجاه شعبي عام أو خلق تنظيم جديد على ساحة العمل السياسي ، وهذا الخيار هو الغالب في تجارب بلدان العالم الثالث، والانقلابات العسكرية، تحدث أحيانا لفساد القيادة الحاكمة وردعيتها، مثلما حدث في الكثير من تجارب القارة الإفريقية .

3- العدوان الخارجي:

يؤدي هذا الحدث دوره في عدم الاستقرار السياسي من خلال أشكال العدوانية التي يجري تحشيدها من بلد معين ، وعموم هذه الأشكال العدوانية ،التي تؤدي فيها الآلة العسكرية الدور الأهم تكون أحيانا على شكل اعتداء منفرد من خلال شن حرب من قبل بلد أخر بحجج و أعذار كثيرة، ويكون العدوان على شكل تحالف دولي ، يتخذ من أحد بلدان الجوار قاعدة لشن عدوانه على الآخرين ، وهذا ما حدث في العدوان الأمريكي على العراق سنة 1991 م وسنة 2003 م يفضي إلى احتلال العراق واوساط نظامه السياسي الأمر الذي احدث تغيرات كبيرة داخل العراق والمنظمة الاقليمة، وخصوصا وان هذا العدوان كان فاقدا للشرعية الدولية ومدان من قبل الرأي العام الدولي.[1]

وفي أحيان أخرى يكون العدوان إقليميا - عسكريا - من خلال دول متعددة ذات صفات مشتركة في أنظمتها وفلسفتها السياسية والاقتصادية ، والعدوان على مختلف أشكاله يؤثر بشكل مباشر في الاستقرار السياسي، فلا يمكن أن تراهن على ديمومة الاستقرار و سيف العدوان مسلط على رقاب البلد المعني بالأمر الذي يدفع الجميع بما فيها المؤسسة السياسية إلى التذرع باستمرار حالة الطوارئ والأحكام العرفية باستمرار حالة العدوان ، وهذا الأمر بدوره يضعف دور البناء .

[1] المرجع نفسه، ص 381.

يقر المختصين بضرورة وجود جهاز بيروقراطي فعال و وجود قيادة عصرية لتحقيق التقدم فتوفر جهاز بيروقراطي بمعايير الجودة و الكفاءة كفيل لتحقيق سياسات تنموية متميزة فمشكل التنمية في الجزائر يكمن في أجهزتها الإدارية.

المبحث الثاني :إستراتيجية إصلاح البيروقراطية ودفع التنمية

ان نقطة البدء لعلاج الأزمة التي تهدد و تواجه عملية التنمية السياسية في الجزائر تتمثل في السعي إلى وضع البيروقراطية في مكانها الصحيح بين مختلف مؤسسات الدولة بحيث لا يتعدى نفوذها نفوذ المؤسسات السياسية وهو المسموح به أصلا بحيث يلتزم بتنفيذ السياسة العامة المحددة من قبل هذه المؤسسات دون تحريف أو تحوير عن الهدف و الغاية المستهدفة.[1] و البحث عن الوسائل الكفيلة لتوفير الشروط الضرورية لتجسيد نموذج تنموي سياسي متوازن و هذا من خلال تبني عملية الإصلاح و إحداث آليات للحد من معوقات تحقيق التنمية و محاربة الفساد الإداري بكل أنواعه .

المطلب الأول :البيروقراطية والإصلاح الإداري

لم تعد البيروقراطية كما صورها "ماكس فيبر" النموذج المثالي بل أصبحت مرضا يجب مواجهته و ذلك من خلال عملية الإصلاح الإداري لينجح بالقيام بعمليات إدارية و إجراءات سلوكية و تنظيمية و قانونية و تحسين إجراءات التوظيف و تطبيق النظريات الادارية العلمية المناسبة و ترجمتها لسلوك اداري ملائم لظروف المجتمع ومن خلال ذلك يستطيع الإصلاح أن يكون مكملا متفاعلا مع نسق تحقيق تنمية سياسية شاملة ومتوازنة.

تبنت الجزائر عملية الإصلاح الإداري بعد الاستقلال لتطوير إدارتها و ترقية تقنيات التنظيم في الإدارات وتسهيل الإجراءات الإدارية و متابعة تطبيق وسائل و طرق التسيير الإداري بهدف تحسين مردودية الخدمات الإدارية من بين التدابير العامة التي شملت الإدارات العمومية ولها علاقة مباشرة مع المواطن, الخاصة بالأعوان العموميين

---

[1] بومدين **طاشمة، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر** ، مرجع سابق، ص 446.

لتطوير الإدارة في الجزائر و قد شملت التدابير هدفين هما: التكوين و مراجعة القانون الأساسي للموظفين .[1]

تم سنة 1962 إنشاء وزارة منتدبة مكلفة بالإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية بموجب المرسوم التنفيذي 96-212 المؤرخ 1996/07/15 ثم من خلاله تحديد صلاحيات الوزير المنتدب المكلف بالإصلاح الإداري على النحو التالي :[2]

- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية والسهر على تنفيذها طبقا للقوانين و التنظيمات الجاري العمل بها .

- دراسة و اقتراح بالتشاور مع الوزراء المعينين القواعد العامة لتنظيم الدولة والجماعات و الهيئات و المؤسسات العمومية و تسييرها و تكييفها مع التطورات لتلبية حاجيات المواطنين و دراسة سير الإدارة العمومية و تقييمه و اقتراح كل تدبير يرمي الى تحسين نجاعة الإدارة العامة .

- ترقية المناهج و التقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العامة و عملها من خلال المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة وعصرتنها بالتقنيات الحديثة و التكنولوجيا الجديدة للإعلام والاتصال.

في سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح الهيئات التابعة لرئاسة الدولة بموجب مرسوم رئاسي تظم إطارات عليا تتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة و حرية كاملة في إعداد مشروع الإصلاح و تقديم الاقتراحات كلفت اللجنة بما يلي :[3]

- دراسة مهام الإدارات المركزيٍ و هياكلها وسيرها و آليات التنسيق و الضبط و المراقبة

---

[1] حرشاومفتاح، مرجع سابق، ص 90.
[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 112/26، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 1996/01/18، ص 08.
[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 2000.372، الجريدة الرسمية ، العدد 71، الصادرة في 2000/11/26 ص 09.

- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم و صلاحيات و سير الجماعات الاقليمة و الإدارة المحلية و المصالح المتفرعة للدولة .

- دراسة طبيعية المؤسسات العمومية و الهيئات التي تنهض بالخدمة العامة و مهامها و قوانينها الأساسية و صلاتها مع الإدارات المركزية والفرعية .

سنة 2003 تم تأسيس المديرية العامة للإصلاح الإداري بموجب مرسوم تنفيذي 03/ 192 المؤرخ 2003/04/28 حيث تكلف المديرية العامة للإصلاح الإداري الموضوعية تحت سلطة رئيس الحكومة باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمان تنسيقها و متابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية وتتولى المديرية العامة للإصلاح الإداري المهام الآتية :

- دراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات والمؤسسات العمومية و عملها و إعداد ذلك و اقتراحه بالاتصال مع الوزارة المعنية قصد التكيف مع التطورات الاجتماعية و الاقتصادية .

- ترقية المناهج و التقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية و عملها .

- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن .

- يساعد المدير العام للإصلاح الإداري 03 مديري دراسات و يكلفون بالمهام التالية[1]:

- التنظيم و العمل الإداريين .

- العصرية و التطوير الإداريين .

- التقييم و التحليل و الإشراف .

على الرغم من محاولة بيروقراطية الدولة إدخال إصلاحات سياسية و إدارية، منذ

[1] نفس المرجع، ص 15.

الاستقلال إلى غاية يومنا هذا ، فان هذه الإصلاحات لم ترقى إلى مستوى تنموي يعزز و يدعم من خلاله صلاحيات التخصصية في المؤسسات السياسية و الإدارية، و زيادة المشاركة الشعبية، بقدر ما كانت هذه الإصلاحات متناقضة و مطامح المواطن في طرح انشغالاته.

و يرجع هذا الإخفاق إلى عدة أسباب أهمها:

- أن الإصلاحات السياسية تمركزت حول تغيير هياكل المؤسسات الحكومية و التحكم في وسائل الإعلام، في حين كان من المفروض أن يكون محور الإصلاحات السياسية هو تعزيز السلطة التشريعية، لكي تمارس التقييم و الرقابة و المحاسبة.

- أن جل الإصلاحات نابعة من قيم صاحب القرار السياسي، و لهذا فان بقاء و دوام الإصلاحات مرتبط ببقاء صاحب القرار السياسي في الحكم، مما يعني تهميش رجال الاختصاص و جميع الفئات من المشاركة.

- تغييب الحوار بين القيادة و القاعدة في طرح المشكلات، أدى إلى توسيع الفجوة بين عملية اتخاذ القرار و متطلبات الواقع الجماهيري.

- إن مبادرة الإصلاح و التغيير في أنظمة الحكم كانت تأتي من مستويات قيادية عليا داخل جهاز الدولة، الأمر الذي أدى إلى تكريس المركزية.

- أن الأجهزة البيروقراطية في الدولة تتحول إلى قوة معارضة لأي إصلاح سياسي من شأنه أن يحرمها من الحصول على الامتيازات و المكتسبات أو يقلص من نفوذها في المجتمع. [1]

- تداخل السلطات و المسؤوليات الحزبية و الحكومية إلى درجة أن الأجهزة الحكومية أصبحت محصنة ضد الرقابة و المحاسبة و المساءلة من طرف المجالس الشعبية المنتخبة أو الاستشارية، و نتيجة لهذه الحصانة ضد الرقابة و المساءلة والمحاسبة أستفحل الفساد. [2]

[1] بومدين طاشمة ، **البيروقراطية والتنمية السياسية**، مرجع سابق، ص 248-249 .

[2] عماد الشيخ داود،**الفساد والاصلاح** ،دمشق:اتحاد كتاب العرب ،2003،ص47.

وساد الطابع البيروقراطي لعلاقة الدولة بالمجتمع، و سيطرة الدولة التسلطية عليه، أديا إلى تفاقم الأوضاع، و زعزعة الاستقرار، و هز أسس الشرعية السياسية.

نتيجة للتحولات الاجتماعية الكبرى التي تسارعت بفعل انتشار التعليم، و تزايد متطلبات المعيشة، و النمو السكاني المتزايد، كل هذه التحولات مجتمعة أدت إلى عدم قدرة المؤسسات السياسية على استيعاب التغير السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، بمعنى آخر عدم قدرة تكيف المؤسسات السياسية البالية مع الأوضاع و التغيرات الجديدة، وبالتالي افتقادها لمبررات وجودها ، الأمر الذي أدى إلى تصدع شرعيتها و افتقادها للتأييد و المساندة من طرف أغلب شرائح المجتمع.

و إن كانت هذه المؤثرات من أهم المتغيرات المساعدة على تفاقم بيروقراطية الدولة وبروز الأزمات التنموية في الجزائر. [1]

المطلب الثاني :الإصلاح الإداري للحد من سيطرة البيروقراطية .

إن التعامل مع الجهاز البيروقراطي يجب أن لا يأخذ بأسلوب الإدارة بالأزمات التي تقوم بمعالجة المشاكل الإدارية التي تقع هنا وهناك، وإنما ينبغي التعامل معه والنظر إليه على أنه عاملا مؤثرا في مجمل الكل البيئي وفي مختلف عناصره على تعددها وتنوعها.

هذا التعامل لا يكون إلا من خلال وضع الشروط الموضوعية والضرورية المطلوبة في الإصلاح الإداري، والتي يمكن أن تسهم في الحد من تعاظم سلطة البيروقراطية المنغلقة، والتي يمكن تحديدها في النقاط التالية:

1- توفير العامل السياسي في الإصلاح، أي وجود سلطة سياسية قوية تؤمن بالإصلاح وتتفهم شروطه وتعمل على تحقيقه، لأنه غالبا ما تصطدم مقترحات الإصلاح بقوى معادية من داخل الإدارة نفسها، بحيث تفقدها إمكانية التحقيق وتبقيها مجرد حبر على ورق لا تجد لها في الواقع من صدى , وهذه القوى المعادية هي فئة التكنوقراطيين والبيروقراطيين، التي تسعى دوما إلى إبقاء الوضع كما هو دون تغيير حتى يتسنى لها خدمة مصالحها وتقوية نفوذها.

---

[1] بومدين طاشمة، "استراتيجية التنمية السياسية: دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر"، مرجع سابق ، ص .249

فغياب هذا العنصر مشكلة مطروحة في الدول المختلفة .وربما السبب في ذلك يعود إلى عدم فعالية التنظيم السياسي والقيادة السياسية، بعكس ما يجري في الدول المتقدمة التي تولي عناية فاقة للمؤسسات السياسية.

2- توفير النخبة القيادية الكفؤة والنزيهة التي تتجاوب مع المواطنين وتقدر المسؤولية الملقاة على عاتقها .بحيث يكون لهذه القيادة رصيد متميز من الإنجاز والقدرة على المبادرة والإبداع وإدارة التغيير .مع توفير لها الحريات والصلاحيات والمقومات اللازمة لإجراء الإصلاح والتطوير اللازم في أنظمة وأوضاع وممارسات هذه الأجهزة الإدارية . وبالنظر إلى مجتمعنا فإنه لا يخفى على أي إنسان أن القيم السلبية التي تتحكم في مجتمعنا المسحوق تجعل من هذا الشخص يتصرف بأمور الشعب آما يحلو له دون رقابة أو محاسبة شعبية .والسبب في ذلك أن القائد الإداري قد يجد نفسه يعمل في محيط ضيق لا تهمه مصلحة الوطن بقدر ما تهمه العلاقات الخاصة، والتقرب إلى من هم أعلى رتبة ليستفيد منهم في تدعيم نفسه ومصالحه الخاصة.

3- توفير عنصر المجتمعية في الإصلاح، أي أن يكون الهدف الأول والنهائي للإصلاح هو تحقيق رغبات الجماهير، لأن الإصلاح الشامل والأصيل لا يكون معزولا عن الإطار الاجتماعي والسياسي والحضاري للمجتمع الذي يتم فيه الإصلاح نفسه .وبالتالي فإن فعالية وجدوى هذا الإصلاح تكمن فيما مدى حرصه على تلبية رغبات الجماهير.[1]

4- توفير الوعي الجماعي للإصلاح، وذلك بإشعار وإعلام المواطن بأنه عملية مستمرة، متجددة ومتطورة وهادفة، فهو بذلك يستوجب تغييرا جذريا وأصيلا في الأشخاص وفي المفاهيم من جهة، وعامل شامل لكافة مقومات الإدارة وسائر خطواتها من جهة أخرى.

5- ضرورة استعمال الأسلوب العلمي التخطيطي المنظم في عمليات الإصلاح .وهذا يترتب عليه وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات الأساسية التي تصف الأوضاع الإدارية السائدة ، إلى جانب هذا التدفق من المعلومات التي ينبغي توافر نظام دقيق ومتطور لتحليلها واستنتاج المشكلات الحالية والمستقبلية ، ثم أيضا وجود نظام دقيق

[1] بومدين طاشمة ،المرجع السابق،ص250.

لتصنيف البيانات وتحليلها وضمان تدفقها إلى مراكز اتخاذ القرارات، وأخيرا توفير أسس ومعايير للاختيار والتقييم.

6- كذلك يتعين وضع قوانين ولوائح جديدة تعمل على إمكانية نقل كبار الموظفين من وزارة إلى أخرى، للحد من الميل لاحتكار السلطة والنفوذ لدى بعض البيروقراطيين، كما يتعين أن تحدد وتوصف وتبوب وظائف واختصاصات من يعملون في منتصف السلم الوظيفي حتى يمكن تشجيعهم لاتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصاتهم ومسؤولياتهم .وبالنسبة للمجالس المحلية، فإنه يتعين وضع قواعد ألكثر مرونة لإقامة الفرصة لممثلي المنطقة من اتخاذ القرارات التي تؤثر على مجرى حياتهم اليومية، إذ أن على هذا الطريق وحده يمكن أن تكون هناك مشاركة فعالة من جانب جميع أفراد الشعب.

فإن الإصلاح الشامل للجهاز البيروقراطي لا يتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من ارتيادية إستراتيجية تنموية شاملة وتتضافر في داخلها جهود التنمية السياسية مع جهود التنمية الإدارية والاجتماعية والاقتصادية.

المطلب الثالث :العوامل المقيدة للإصلاح الإداري وأثارها على التنمية السياسية.

إن تطور أزمات التنمية السياسية و تشعبها ، كان لها تأثير عميق على استفحال سلطة البيروقراطية الإدارية، و انعكاس سلبي على إصلاح أجهزتها و تطوير أدائها في مختلف المجالات التنموية، إذ عرقلت عملية الحصول على مؤسسات سياسية و إدارية صلبة ودائمة قابلة للتحكم في عناصر القوة السياسية و تطويرها و توجيهها نحو الأفضل والأنجع.

فإذا كان إصلاح الجهاز الإداري هو عملية سياسية موجهة لضبط و تكييف العلاقة بين البيروقراطية و عناصر أخرى في المجتمع أو مع البيروقراطية نفسها، فإن هذه العملية في الجزائر تميزت بعدة خصائص نجملها فيما يلي:[1]

1- أن عملية الإصلاح الإداري، هي محاولة من قبل السلطة لتوسيع نفوذها داخل الجهاز الإداري و تنفيذ سياستها، إذ يعتبر الإصلاح الإداري عملية موجهة لضمان سلطة البيروقراطية الحاكمة في اتخاذ القرارات الإدارية .

[1] عمار بوحوش ،مرجع سابق ،ص135.

2- هيمنة القائد السياسي، و تمركز القوة السياسية في اتجاه واحد، دون مشاركة جماعية في إحداث الإصلاح الإداري، هذه الخاصية نجدها أكثر شيوعا في الدول المستضعفة و منها الجزائر، إذ أن القيادة الحاكمة في ظل هذه الأنظمة السياسية تسعى دائما إلى خلق ابتكارات سياسية جديدة لكنها من حيث الخصائص تبقى دائما ذات نيات مشبوهة وغامضة[1].

3- استخدام الإصلاح الإداري من قبل السلطة السياسية كوسيلة لتنفيذ المركزية الإدارية، و ليس كعملية تطويرية للنظام الإداري.

4 - عدم الاستقرار السياسي، و تغير الحكومات المفاجئة و السياسات التنظيمية ، أثر سلبا على خلق جهاز إداري متطور و فعال[2].

5- كما أن غياب المؤسسات السياسية الفعالة و الدائمة، و غموض القوانين المؤسساتية الصارمة ، أدى إلى تعاظم سلطة البيروقراطية المنغلقة التي تقف في وجه أي عملية إصلاح فعال و دائم.

6- تعتبر ظاهرة تولي و إدارة المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية و القيام بعملية تسيير الشؤون الإدارية، حاجزا في إحداث التنمية السياسية و الإدارية و تطوير المؤسسات السياسية القائمة، و قد تزامنت هذه الظاهرة منذ الاستقلال، و برهنت فشلها في خلق منظمات سياسية مستمرة و فعالة، تقوم عليها الدولة في سبيل تحقيق التنمية السياسية والتغيير الإداري للاستجابة لمطالب الجماهير ، إذ غالبا ما يسعى الجيش إلى الإصلاح وتقويم الفوضى و الفساد الإدارى، و هو في واقع الأمر عامل تفكك سياسي يرمي إلى تكوين التحالفات بين فئات المجتمع بدلا من التوجه إلى بناء التنظيمات السياسية و الإدارية ذات الممارسات الديمقراطية الفعلية،و لا ينفذ وعود الإصلاح التي يتعهد بإنجازها عند توليه الحكم . ذلك أن الفئات الاجتماعية المستفيدة من تدخل الجيش في الإدارة هي المؤسسة العسكرية نفسها و بعض التجمعات المدنية البيروقراطية والتكنوقراطية من

[1] بومدين طاشمة ،" استراتيجية التنمية السياسية، دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 220.
[2] بومدين طاشمة ، **البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر**، مرجع سابق،ص 310.

الذين يشغلهم في الإدارة، كما تعمل هذه التجمعات المدنية على حماية و استمرارية الإدارة العسكرية لحماية مصالحها و امتيازاتها الخارجية.

7- إن استفحال أزمات التنمية السياسية جعلت السلطة أقل ميلا و تحمسا نحو إجراء إصلاح إداري و إصلاح البناء المؤسساتي الذي يهدف إلى إقامة دولة المؤسسات والاستقرار العام، أي القيام بإصلاح إداري عميق يعيد الاهتمام ببناء المؤسسات الإدارية الكفؤة و المستقرة. [1]

8- إن التغيير الإداري الذي حاولت السلطة توظيفه لتنفيذ وتحقيق سياستها، هو التي يفرزها قرار فوقي، أي لم تشارك فيه الأحزاب السياسية، و لا العلماء، و لا المواطنين، حيث يرى في هذا الصدد السيد " **عبد الحميد مهري** " : " إن التغيير يحدث بالاعتماد على قوى المجتمع و التعامل معها، نعني سواء التغيير السياسي أو الاقتصادي، و الإتيان بسلطة لا تأخذ بعين الاعتبار قوى المجتمع و تريد أن تصل إلى مجموعة حلول من وجهة نظرها مثالية للتغيير الاقتصادي و السياسي، و النتيجة كانت إيقاف التغيير الذي هو ديناميكية اجتماعية إلى محاولة إحداث ديناميكية إدارية فوقية و التي فشلت و جعلت البلاد تدفع فاتورة ثقيلة جدا في جميع الميادين.

9- إن تطور حدة الصراع السياسي و تداخل الاختصاصات أدى إلى تلاشي دور الإصلاح الإداري في صنع القرار السياسي و إيجاد التوازن بين الإداري و السياسي في عملية إدارة الدولة و المجتمع معا.

10- غموض فكرة إصلاح الجهاز البيروقراطي عند أغلب الأحزاب السياسية في الجزائر، أي أنها لم تراعي أهمية و دور الإصلاح الإداري في إقامة و تحديث النظام الإداري الذي يعتبر الأداة الرئيسية في تطوير بيروقراطية الإدارة الجزائرية و القضاء على سلبياتها و أساليبها التقليدية[2].

11- إن فشل إصلاح بيروقراطية الإدارة في إحداث مؤسسات سياسية و إدارية عالية الاحتراف و دائمة و متخصصة ، يرجع إلى تزايد ضغط قوى المعارضة للتغيير السياسي

[1] عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 135 .

[2] بومدين طاشمة ، **البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر**، مرجع سابق، 310.

و الإداري ، و إلى تزايد حدة المخاوف السياسية لدى قادة المؤسسة العسكرية و الفئة البثكنوقراطية و نتيجة لهذه العوامل مجتمعة ، يمكن القول أن إصلاح بيروقراطية الإدارة في الجزائر كان محدود الأهمية في مجال التنمية السياسية الشاملة ، إذ لم توفر السلطة السياسية الظروف الملائمة لعملية تحقيق إصلاح فعال و رشيد و جذري لمواكبة التغيرات السياسية ، بل اعتمدت على الإصلاحات الجزئية و الظرفية ، و يرجع ذلك إلى تخوف هذه الأخيرة من نتائج إجراءات التغيير و الإصلاح ، التي قد تفقد على إثرها مكانتها السياسية داخل النظام و تصبح غير قادرة على مواكبة التطور المؤسساتي و إمكانية التجاوب و تلبية المطالب العديدة للقوى السياسية و المواطنين معا.

إن تعثر عملية إصلاح بيروقراطية الإدارة في إحداث نظام سياسي و إداري دائم و فعال، يعود إلى مشكلات كثيرة و معقدة ، أثرت على تلاشي قوة عملية الإصلاح و أهدافه السياسية و الإدارية، التي تقوم على عملية ترسيخ تقاليد سياسية و إدارية جديدة ومعاصرة تتماشى و مقومات التنمية السياسية التي ترمي بدورها إلى إقامة بناء سياسي فعال و دائم، يسعى من خلاله النظام تحقيق التنمية الشاملة و تلبية المطالب المتنوعة للمواطنين، وتحقيق مبادئ و أسس الحكم الصالح[1].

المطلب الرابع :محاربة الفساد الإداري كمدخل للتنمية السياسية في الجزائر

ظاهرة الفساد هي أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة التي أخلت بالعلاقة المتشعبة بين المواطن و الدولة ، فأصبحت بدل من ذلك وسيلة للثراء الشخصي وتقديم المنافع إلى الفاسدين و هي تأخذ معنى الرشوة ، الاختلاس ، المحاباة، التدليس، عرفها الأستاذ " سيد علي شنا "بأنها:

"استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية بطريقة يترتب عنها خرق القانون أو مخالفة التشريع أو السلوك الخلقي" .

و هذه الظاهرة يمكن أن نستشف منها :

- فقدان الثقة و المصداقية بالجهاز الإداري و الدولة بشكل عام .

[1] ابراهيم عامر ،طالب زكرياء،مرجع سابق،ص40.

- انتشار الفساد الإداري يؤدي لانتقاله لطبقات المجتمع و الانحلال الأخلاقي .
- معظم القرارات غير راشدة وغير فعالة.
- الصعوبات الإدارية .

الفساد أصبح من القضايا التي فرضت ذاتها في البحث السياسي و الإداري في الجزائر فالفساد الجهاز البيروقراطي و هيمنته على القرار الإداري و السياسي و المالي والاجتماعي جعل الجزائر بلد غني .[1]

ونظرا لاكتساب الجهاز البيروقراطي قوة و نفوذ كبيرين في الجزائر ، وبطيء العمل التنموي السياسي أدى لوضع حد لقوة ونفوذ المؤسسات الديمقراطية ،(المجالس المنتخبة ، و الأحزاب السياسية)، في مواجهة الجهاز البيروقراطي وعدم التوازن و انتشار لفساد الإداري .

وانطلاقا من ذلك يمكن القول أن وجود الفساد و انتشاره هو ناتج غياب الأطر القانونية و المؤسساتية و الإدارة السياسية التي تطوق هذه الظاهرة و تعالجها .

إضافة لقناعة المواطن الجزائري و إدراكه بأن الفساد منتشر في المؤسسات السياسية والأجهزة البيروقراطية الإدارية وهو ما يدل بطريقة لا تقبل الشك أن البيئة السياسية الإدارية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ،ينتشر فيها الفساد و كم ضيعت الإدارة من فرص من الاستقلال حتى السنوات الأخيرة .

فكان لها انعكاسات و أثر على الأوضاع و على العلاقة بين المواطن و أجهزة الدولة مما عمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد .[2]

ورغم وجود دوافع داخلية و خارجية لإحداث التغير في السياسات و القوانين لتتماشى مع التحولات اجتماعية الكبرى لكن البيئة البيروقراطية الإدارية مازالت تتعامل بالإرث الإداري و التنظيمي المبني على الأسلوب التقليدي عوض الاعتماد على العمل التغيري القاعدي وإعادة ترتيب الأمور لخدمة الأهداف المنشودة كل هذا أنتج الرداءة و الفساد لواقع الإدارة العامة و نلخصه في ما يلي :

[1]بومدين طاشمة ،مرجع سابق ،ص 250.
2 التقرير السنوي لسنة 2006،منظمة الشفافية الدولية،ترتيب الجزائر 48.

1-عدم وضوح السياسات العامة لتكبيل الجهاز الإداري .

2- تضخيم الجهاز الإداري على ما يفوق احتياجاته بتعقيد الإجراءات الإدارية و ضعف التواصل مع المواطنين.

3- عدم المساواة و تكافؤ الفرص ناتج عن المحسوبية و الوساطة مع ضعف التدريب الإداري و عدم انتظامه .

4 - بطيء حركة القوانين و التشريعات و غياب المعايير العلمية المرتبطة بالتغيرات الإدارية .

ولعل مشكلة الفساد في الأجهزة البيروقراطية الجزائرية و مخاطرها يستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة و القضاء على التداعيات السلبية على التنمية السياسية الشاملة وفق إستراتيجية واضحة .[1]

وحتى يتم التصدي لها لا بد من بديل لإصلاح إداري لدعم التنمية و تقليص مظاهر الفساد البيروقراطي من خلال توفير قيادة إدارية و سياسية كفيء تناسب الوظائف القيادة العليا ومنها :

- القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات و الإجراءات بوضوح و دراستها جيدا .
- القدرة على الحركة و المبادرة و الابتكار و مواجهة المواقف و التغيرات التنظيمية والبشرية .
- القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية بانتهاج المعرفة العلمية و اتخاذ القرارات .

كذلك محاربة الفساد تبدأ من تطبيق الشفافية الإدارية وهو من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يتوجب على قيادة السياسية و الإدارية شاملة في الجزائر ضرورة الأخذ بها لما لها من أهمية .

حيث يقول الأستاذ طبيب تيزتي :[2]

[1] النطوير الاداري،مرجع سابق ،ص ص41،42.

2طبيب تيزتي ،"ثلاثية الفساد الى قضايا المجتمع المدني،حمص :دار جغو للدراسات والنشر ،2002،ص 197.

الشفافية هو أهم و أوسع من مفهوم الديمقراطية ذاته لان الديمقراطية قد لا تتمتع بالشفافية الضرورية وتطبيق الشفافية في الجزائر على مستوى التنظيمات الإدارية يترتب عليه آثار ايجابية أهمها .

1- يوفر الوقت و التكاليف و يجنب الفوضى في العمليات الإدارية .

2- يساعد على إحداث تغير في ثقافة المنظمة .

3- التزام الحكومة و الإدارة العليا بمبدأ دولة القانون و المؤسسات .

تفعيل دورها (المحاسبة ، الرقابة ، الإدارة المالية) لتقيم أداء الإدارات العليا .

- انتقاء الم وظفين بعناية فائقة و على أسس علمية بعيدا عن الوساطة و المحسوبية وخاصة المناصب القيادية .

- المساءلة التنفيذية بفتح قنوات الاتصال مع الجماهير لإيصال رأيها للإدارة حول حقوقها حتى تصحيح هذه الأخيرة أخطائها بنفسها و تكون لها مصداقية مع المواطنين .

ومما سبق يمكن القول أن هذه الأساليب و الطرق تكون ناجحة لو وظفت بكفاءة و بالتالي فان الإصلاح الشامل للجهاز الإداري يسفر عن نجاح حقيقي وكما قال الأستاذ أحمد صقر عاشور يمثل مقوما رئيسيا لنجاح خطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و لا يمكن تحقيق تلك دون إجراء إصلاح شامل للجهاز الإداري .[1]

---

[1] محمود محمد اسماعيل ،"مسالة الادارة العامة بين النظرية والتطبيق "،رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة1،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ،2004،ص22.

خلاصـــة :

نظرا للبيروقراطية الإدارية و المركزية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي والنماذج الإدارية المقلدة دون تحديث وتطوير حقيقي ، تبقى الإدارة الجزائرية في ظل دولة مستقلة جامدة جمود القوانين و التشريعات و التي رغم تعددها إلا أنها دون فعالية تبقى حبرا على ورق عاجزة عن ترشيد بيروقراطية الإدارة و مكافحة الفساد الإداري فنجد التناقص بين النظري و الواقع . و هذا ما يظهر من خلال التعقيدات الإدارية والسلبية وتجاوز القوانين.

مما زاد من تضخم الجهاز البيروقراطي وتفشي ظاهرة الفساد الإدارية و الرشوة والمحسوبية و تهميش الكفاءات.

وتبقى المشكلة مستمرة رغم الجهود, فالبيروقراطية لا تؤدي وظيفتها الحقيقية كوسيلة لتحقيق التنمية بل أصبحت أداة معيقة لذلك .

الخاتمة

الخاتمــــــة

تسعى الدول النامية ومن بينها الجزائر إلى البحث عن آليات تحقيق التنمية وخروجها من حلقة التبعية للغرب,وإيجاد حلول لمشاكل فشل السياسات التنموية التي ورغم إستراد النماذج الغربية الناجحة, وتطبيقها ,,إلا أنها لم تنجح بل أثرت سلبا عليها , إن التقليد الأعمى للغرب ,وجلب الأنماط الجاهزة ,رغم نجاحها في المجتمعات الغربية لا يتناسب وبيئة الدول النامية ,التي تختلف عنها من حيث الظروف ,والعادات والتقاليد ,والقيم ,فما يصلح في بيئة ,ليس بالضرورة أن يصلح في بيئة أخرى .

يعد تحقيق التنمية السياسية من أولويات الدولة الجزائرية ,ومن أسباب تراجع السياسات التنموية فيها عجز أجهزتها البيروقراطية عن أداء دورها الذي وجدت من أجله .

فنجاح المسار التنموي, يتوقف على طبيعة الجهاز السياسي, والإداري ,والمؤسساتي ,في الدولة ودرجة كفاءة الجهاز البيروقراطي في تنفيذ مخططات وبرامج التنمية,فهناك علاقة وثيقة بينها .

أصبحت البيروقراطية بمثابة العمود الفقري ,لكل هيئة إدارية أو حكومية ,فلا تقتصر وظيفتها على الأعمال الروتينية , أصبحت النواة الضرورية ,والمشروطة لقيادة قطار التنمية , بحيث لا يمكن الاستغناء عنها .

تعاني الإدارة الجزائرية من مشاكل عديدة ,منها كثرة الإجراءات,وعدم وضوح القواعد القانونية والقرارات ,والتباطؤ في أداء الخدمات مما أثر على فعالية وكفاءة التنظيم البيروقراطي ,حيث أصبح يوحي بالسلبية ,ويخلق بيئة خصبة لتفشي الفساد.

إن التنظيم البيروقراطي العربي عامة ,والجزائري خاصة ,بصورته المقلدة, يقف عائقا أمام عملية التنمية السياسية ,فالبيروقراطية إذن سلاح ذو حدين ,فهي إما وسيلة

تعزز العدالة ,والمساواة وسيادة القانون ,أو وسيلة قمع وسيطرة ,وقد تكون عقبة أمام التنمية ,بكل أبعادها ,السياسية ,والاقتصادية ,والاجتماعية.

إن ما يميز الإدارة الجزائرية ,المركزية المبالغ فيها لصنع القرار ,ونقص الكفاءات ,والتهميش ,وكثرة الإجراءات وتعقيدها ,وجمود النظام القانوني ,مما أدى إلى فشل إستراتيجيات التنمية في الجزائر ,فرغم سلبية البيروقراطية إلا أن وجودها ضروري ,وبالغ الأهمية باعتبارها أهم جهاز لتسيير شؤون الدولة ,وتجسيد سياساتها العامة ,لذلك وجب على النظام السياسي الجزائري تبني ,جملة من السياسات والإجراءات ,لتطويع وإصلاح الجهاز البيروقراطي ,ليكون داعما لعملية التنمية الشاملة ,لا معيقا لها ,من خلال المبادرة بعملية الإصلاح الهيكلي ,والقانوني ,للإدارة الجزائرية وخلق توازن بين الجهاز السياسي والاجتماعي والإداري ,كل حسب وظيفته ,وقدرة النظام السياسي على تحقيق التوافق ,داخل المجتمع السياسي .

فضعف فعالية مؤسسات النظام السياسي ,وتضخم الجهاز البيروقراطي على حسابها ,يقف عقبة أمام تحقيق التنمية السياسية ,فهو جوهر القضية كلها .

وعليه فبناء مؤسسات سياسية فعالة وقوية,أحد أركان التنمية السياسية من أجل إحداث التغيير الجذري في البنى السياسية والاجتماعية .

قائمة المصادر والمراجع

الوثائق الرسمية :

1 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم التنفيذي رقم 2012/96 ، المؤرخ في 17-09-1996 المتضمن تحديد صلاحية الوزير المكل بالاصلاح الاداري ، **الجريدة الرسمية** ، العدد 37 ، الصادرة في 15-01.1996.
2 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مررسوم رئسي رقم 372/2000 ، المؤرخ في 22.11.2000 **الجريدة الرسمية** العدد 71 ، الصادرة في 26.11.2000
3 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 192/03 ، **الجريدة الرسمية** الصادرة في 28.04.2003 .

الكتـــــب:

باللغة العربية:

1 -احمد وهبان ، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية :رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث** ، جامعة الإسكندرية .
2 -إسماعيل محمود محمد ،"مسالة الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق "،رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة1،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ،2004.
3 -بحوش عمار ، **نظرية الإدارة العامة**، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية , 1980 .
4 -بوبكر بوخريسة ، **ماكس فيبر : الدولة البيروقراطية** ، ط 1، عمان :مركز الكتاب الأكاديمي ، 2014 .
5 -بوحوش عمار ، **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة** ، الجزائر : مؤسسة الوطنية للفنون المطبعية,1984 .
6 -تيزتي طبيب ، **ثلاثية الفساد الى قضايا المجتمع المدني** ،حمص :دار جغو للدراسات والنشر ،2002.

7 - حسن عبد الحميد احمد رشوان ، **السلطة و البيروقراطية** ، دراسة في علم الاجتماع السياسي الإسكندرية :دار الكتب و الوثائق القومية ، 2012 .

8 -حسين عبد الحميد -احمد رشوان ، **الإدارة و المجتمع** :دراسة في علم الاجتماع ،الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة،2011.

9 -داود عماد الشيخ, **الفساد و الإصلاح** ، دمشق :اتحاد كتاب العرب ، 2003.

10-ريتشارد هيجوت ،**نظرية التنمية السياسية** ،(تر :حمدي عبد الرحمان ومحمد عبد الحميد)،الأردن :المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2000 .

11- الصرف رعد حسن ، **دليل التطير الفكر الإداري** ،دط،دمشق : دار الرضا للنشر .

12-طاشمة بومدين ، **البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر** ، ط 1، الجزائر : مكتبة الوفاء القانونية ،2015.

13- طاشمة بودمين ، **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب : قضايا واشكاليات** , الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ،2006.

14- عبد الرحمن أسامة ، **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية ، مدخل لدراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط** ، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والأداب ، 1982.

15-عارف محمد نصر ، **نظريات التنمية السياسية المعاصرة : دراسة نقدية مقارنة في ضوء المنظور الحضاري الإسلامي** ، القاهرة :دار القارئ العربي .

16-عارف محمد نصر ، **ابستومولوجيا السياسة المقارنة** ، ط 1، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر التوزيع ، 2002 .

17-فيريل هايدي ،**الإدارة العامة : منظور مقارن** ،(ترجمة محمد قاسم القريوتي) ، ط 2 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية , 1985 .

18-فيصل حسين غازي ، **التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث** ، بغداد : كلية العلوم السياسية , 1993 .

19- متولي فؤاد بسيوني ، **مشكلة التنمية و البيروقراطية** ,الإسكندرية : مركز الإسكندرية للكتاب ، 1972 .

20- لوكا جون,**التحرك نحو الديموقراطية في الوطن العربي، سياسات الانفتاح في العالم العربي الاسلامي**، بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية، 1995. .

المراجع باللغة الأجنبية:

1- Xavier GREFFE, **Analyse Economique de la Bureaucratie**, Paris : Economica, 1987.

2- Paul bouvier , **Regimes politiques des pays en voie de developpemen**t , bub Bruxelles , 1985 .

3- Nicolas Grandguillaume , **Théorie générale de la bureaucratie** , Paris : ECONOMICA1996.

المذكـــرات :

1 -اسماعيل محمود مصطفى ،" مسألة الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق " , رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة , كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ,2004 .

2 - بختي زكرياء ، "دور التنمية السياسية في الأداء الوظيفي للمجالس المنتخبة المحلية : دراسة حالة المجلس الشعبي الولائي لولاية المسيلة ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية, جامعة بن يوسف بخدة ، الجزائر ، 2008-2009.

3- بن كادي حسن ،" التنمية السياسية في الوطن العربي وآفاقها :دراسة تحليلية نقدية في شروطها الموضوعية ومعوقاتها الأساسية "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2007-2008 .

4- بوعكاز حساني , " التنمية السياسية بين النظرية و التطبيق : داسة حالة لجزائر (1988-2014) " ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الطاهر مولاي ، سعيدة ، 2015 .

5- جهيدة ركاش ،" إشكالية العلاقات بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر" ، رسالة ماجستير و العلاقات الدولية ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر , 2008/2007 .

6- حسني ليلى " بيروقراطية الإدارة و مشكلة بناء الحكم الراشد في الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة ابوبكر بلقا يد ، تلمسان ، 2014/2013.

7-حميدة عياد ،" البيروقراطية و عملية التنمية في المجتمعات النامية : دراسة حالة الجزائر" ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم 2017/2013 .

8- ربوح ياسين ، "الأحزاب ودورها في التنمية السياسية بالجزائر (1996.2008) " مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة بن يوسف بخدة الجزائر .2009.

9- سليمان خالد ، محمود فايز " تأثير حركة المقاومة الاسلامية حماس على التنمية السياسية في فلسطين : الضفة الغربية و قطع غزة (1987-2004)"، مذكرة ماجستير بكلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، 2004 .

10- صباح اسابع ," التنظيم البيروقراطية و الكفاءة الإدارية" ، مذكرة ماجستي ر في علم الاجتماع, جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2007/2006 .

11- طاشمة بومدين ،" إستراتجية التنمية السياسية : دراسة تحليلي ة لمتغير البيروقراطية في الجزائر", أطروحة دكتوراه لقسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة بن يوسف بخدة ، الجزائر ،2007/2006 .

12- عامر براهيم ، زكرياء طالب " التطوير الإدري كمدخل للتنمية السياسية في الجزائر", مذكرة ليسانس في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة مولاي الطاهر ، سعيدة , 2013/2012.

13- عبد الكريم هاشم ، "المجتمع المدني و دوره في التنمية السياسية في الجزائر (1989-1999) " ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية 2006 .[1]

14-عمار عماري ،بعض الملاحظات عن واقع الادارة العمومية في الجزائروسبل اصلاحها،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،جامعة سطيف.

15- العجال ليلى ،" واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي" ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2010.

16- مصطفى عبدو ،" تأثير الفساد السياسي في التنمية المستديمة : (حالة الجزائر 1995 - 2006) "، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008/2007 .

17- مفتاح حرشاو ،" تأثير البيروقراطية على تحسن الخدمة العمويمة في الجزائر : دراسة الادارة المحلية لولاية ورقلة " ، مذكرة ماجستي ر في العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة , 2016 .

18-قاسم الرفاعي،بحث البيروقراطية ،2015،ص20 :

المجـــلات والتقارير :

1- بوحوش عمار ، البيروقراطية بين النظرية و التطبيق ، **مجلة حوليات جامعية** الجزئر ديوان المطبوعات الجامعية - العد 02 . 1988 .

2- دهام عب الستار ابراهيمي ، التنظيم البيروقراطي ازاء الفكر الاداري المعاصر ن **مجلة جامعة الابيار للعلوم الاقتصادية و الادارية** ، العدد 02 ، 2008.

3- صالح بلحاج ، نظرية المفاهيم و النظريات ، جامعة الجزائر .

4- طاشمة بومدي ، التوسع البيوقراطي الحلقة المنسية فيعملية لتنمية في الوطن العربي **مجلة دفاتر السياسة و القانون** العدد07 ،2012 .

5- قاسم ميلود ، علاقة الادارة بالمواطن : **مجلة دفاتر السياسة و القانون .**

6- محمد نصرعارف، في مفاهيم التنمية و مصطلحاتها ، ديوان العرب ، القاهرة : جوان 2008 .

7- التقرير السنوي لسنة 2006،منظمة الشفافية الدولية،ترتيب الجزائر 48.

فهـــرس الدراســـة

فهـــــــــرس الدراســــــــة